



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“LA OBLIGATORIEDAD DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL  
DE PONER EN CONOCIMIENTO AL MINISTERIO PÚBLICO DE  
HECHOS DELICTUOSOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**EDUARDO RIVERA MAYA**

**ASESOR:**

**LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ**

**NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MÉXICO    MARZO 2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## MADUREZ DE LA PERSONALIDAD

Yo puedo ser el mejor en mi actividad porque  
fui creado con todos los atributos necesarios  
para ser Grande.

Lucharé por mantener un propósito digno  
y una actitud mental positiva por el momento,  
porque sé que es la única manera de lograr  
la Felicidad

Viviré intensamente el día de hoy  
que es el más importante  
y me olvidaré de la amargura de ayer  
y la incertidumbre del mañana.

Adoptaré en mi pensamiento para siempre  
la palabra YO PUEDO, e intentaré lo imposible,  
que es privilegio de Dios, y lograré lo difícil  
siempre con su ayuda.

Estoy dispuesto a pagar el precio,  
para ver mis más anhelados sueños  
convertidos en realidad.

En suma, hoy me comprometo con todas  
las fuerzas de mi ser, ha alcanzar  
la madurez de mi personalidad  
para ser mejor.

Ser mejor conmigo mismo, con mi familia,  
con mis amigos, y toda mi comunidad,  
para poder estar en paz con Dios.

ES UN RETO A MI GRANDEZ Y  
SÉ QUE TRINFARÉ.

Anónimo.

## AGRADECIMIENTOS

GRACIAS, al Ser Supremo  
que me ha regalado la vida y me  
ha permitido llegar hasta donde estoy,  
y ser lo que soy en éste mundo.

A la persona más ESPECIAL que me brindo gran  
parte de su vida, sin esperar nada a cambio; y que  
sin escatimar esfuerzos y sacrificios apoyo mis  
proyectos y decisiones, concluyendo uno más,  
quiero decirte GRACIAS “ESTO ES SOLO UNA  
PEQUEÑA RECOMPENSA” TE QUIERO Y TE  
EXTRAÑO MUCHO PAPÁ.

A MI MADRE: Que me brindo  
la oportunidad de vivir, que  
desde el principio de mi vida  
se desveló día a día, preocupada  
por mis problemas, a ella que  
vivió angustiada por saber qué  
sería de mi, y por brindarme toda  
la confianza y apoyo para lograr  
mi metas, sólo quiero decirte que  
“TE ESTARE ETERNAMENTE  
AGRADECIDO”.

A mis HERMANOS: TOÑO y OSCAR,  
quienes en todo momento me apoyaron y  
soportaron lo duro de mi carácter, quienes  
me alentaron a continuar adelante y ser un  
ejemplo a seguir; LOS QUIERO.

A toda mi Familia, quiero agradecerles el preocuparse por mi, porque en mis ausencias me recordaron, porque en todo momento me alentaron para llegar a donde estoy, solo quiero decirle que "NO LES FALLARÉ NUNCA", porque quiero ser un digno ejemplo de todos y cada uno de ustedes. Desde ahora les prometo trabajar con honestidad y responsabilidad para lograrlo. LOS QUIERO.

A todos y cada uno de mis compañeros de trabajo y amigos, Miguel, Karla, Aldo, Alfredo, Toño Medina por haberme enseñado tantas cosas y confiar en mí, y sobre todo por el apoyo que recibí, MIL GRACIAS,

A la familia Salas Correa, quiero agradecerles por brindarme las puertas de su hogar y brindarme su amistad, y en especial a YAYO, LUIS EDUARDO, DANY, ADRIAN por darme su cariño, ternura y comprensión, porque aún en los momentos más difíciles están siempre a mi lado, dándome su incondicional apoyo y alegría, porque han sido en mi vida especiales LOS QUIERO.

A todos y cada uno de mis profesores, por transmitirme parte de sus conocimientos, por formar profesionistas, les digo que ESTOY INFINITAMENTE AGRADECIDO.

A la UNAM, por haberme albergado  
en sus aulas que dejo llenas de nostalgia,  
porque en ellas deje años de recuerdos,  
de aventuras, por en ellas aprendí que  
nunca es tarde para comenzar, simplemente  
porque son parte de mi vida.

A la FES ACATLAN, hago extensivo mí  
Agradecimiento por su interés en formar  
muy buenos profesionistas.  
MIL GRACIAS.

A los Lics. Miguel González y Miguel Estrada,  
quiero agradecerles su paciencia, su comprensión  
y sobre todo el valioso tiempo para poder alcanzar  
mi meta, solo quiero decirles que mil gracias no  
bastan para expresar el agradecimiento  
que siempre les tendré.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO PRIMERO.- DEL MUNICIPIO</b>	<b>1</b>
1.1 El Municipio.	1
1.2 Conceptos de Municipio.	2
1.3 Antecedentes Históricos.	8
1.4 Elementos del Municipio.	13
1.5 Naturaleza Jurídica.	20
1.6 El Ayuntamiento como Forma de Gobierno.	21
<b>CAPITULO SEGUNDO.- DEL MINISTERIO PÚBLICO</b>	<b>23</b>
2.1 Concepto y Fundamento Constitucional.	24
2.2 De sus Funciones y Atribuciones.	30
2.3 Sus Objetivos.	35
2.4 De las Diversas Representaciones Ministeriales.	48
2.5 De la Función Investigadora en los Hechos Delictuosos.	61
<b>CAPITULO TERCERO.- DE LA CONTRALORÍA INTERNA</b>	<b>63</b>
3.1 Concepto y Atribuciones.	63
3.2 Objetivos y Organigrama.	76
3.3 De sus Funciones.	90
3.4 De los Procedimientos Administrativos.	100
I. Disciplinarios.	101
II. Resarcitorios.	107
3.5 Resoluciones Administrativas	111
I. Impugnaciones	114

<b>CAPITULO CUARTO.- DE LOS DELITOS Y DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b>	116
4.1 De los Delitos y su Clasificación.	116
4.2 De las Diversas Sanciones en caso de la Comisión de un Delito.	129
4.3 De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.	138
I. Concepto.	139
II. Clasificación de Responsabilidades.	142
4.4 De las Sanciones por Incumplimiento a las Obligaciones de un Servidor Público.	159
<b>CONCLUSIONES.</b>	165
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	168
<b>LEGISLACIÓN.</b>	170

## CAPITULO PRIMERO. DEL MUNICIPIO.

### 1.1 El Municipio.

Se ha pretendido explicar la naturaleza jurídica del municipio, al considerarlo como comunidad natural; organismo descentralizado por región; ente autárquico territorial; nivel de gobierno; poder, o bien, ente autónomo; todo ello en atención a las referencias históricas y a su regulación jurídica.

La idea del municipio como comunidad natural surge en Roma, en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. Administrativamente, el “municipio” resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal.<sup>8</sup>

En la Edad Media, el municipio español con fuertes raíces romano-germánicas, adquiere relevancia gracias al auxilio que presta a los reyes en su lucha contra la nobleza. La doctrina española caracterizó al municipio como una comunidad natural que el derecho y el Estado deben reconocer, ya que en orden y tiempo, es anterior al Estado.<sup>9</sup>

El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos de una población radicada en una circunscripción territorial,

---

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1996.

<sup>9</sup> Fernández Ruiz Jorge. “Régimen Jurídico Municipal en México”. Edit. Porrúa, México.

para posibilitar la gestión eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también, determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de Derecho Público, creación por ley, finalidad a perseguir, y existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.<sup>10</sup>

El municipio como poder se explica por su inclusión, en los textos normativos, como instancia de poder a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

---

2

El municipio como nivel de gobierno, se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Existen tantos ámbitos de gobierno como esferas de competencia son previstas, por el orden jurídico.<sup>11</sup>

## **1.2 Conceptos de Municipio.**

Para el profesor de la Universidad de Heidelberg, Otto Gonnenswein, el municipio alemán es una agrupación que descansa en los hombres que la componen; con carácter de corporación de derecho público y, como tal, que participa en la

---

<sup>10</sup> Op. Cit.

<sup>11</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1996.

administración pública. El estado le otorga facultades que le autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando las formas del poder coactivo soberano (administración interventora), del simple poder público (administración servidora) y de la actividad privada y fiscal. Cada municipio posee un territorio dentro del cual ejerce su autoridad y cualquiera que se encuentre en el territorio municipal está sometido a esa autoridad.<sup>12</sup>

El municipio es una corporación territorial.

En Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el doctor Alberto Elguera nos da la siguiente definición: “Jurídicamente, el municipio es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el estado provincial o nacional.”<sup>13</sup>

En nuestro contexto nacional, se entiende al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano, interrelacionado por razones de afinidad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público y asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables que requiere la comunidad.

---

<sup>12</sup> Op. Cit.

<sup>13</sup> Op. Cit.

Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, en el régimen interior de los Estados.<sup>14</sup>

Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Se basa en la familia como una forma de organización social.

Desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria -dice el maestro Castoreña-, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. También se le considera la base del edificio social, como asociación inmediata a la familia.<sup>15</sup>

Por otro lado, desde la perspectiva política, se le ha definido como entidad política básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia.

Como forma sociopolítica de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es una agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria.

Mucho se ha discutido acerca del origen del municipio. Dos tendencias opuestas se han perfilado, la sociológica o jusnaturalista y la legalista, con puntos de vista contrapuestos, que han gozado alternativamente de favor en el campo doctrinario.

---

<sup>14</sup> Fernández Ruiz Jorge. "Régimen Jurídico Municipal en México". Edit. Porrúa, México.

<sup>15</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1996.

Ha gozado la tendencia jusnaturalista de un gran crédito, apoyándose en un punto de vista sociológico, y sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, que se ha constituido espontáneamente por la necesidad de la convivencia social. Débase pues, asientan sus seguidores, admitir el municipio donde la naturaleza lo haya creado, sin que la ley, pueda condicionar su aparición; el Estado, en síntesis, debe reconocer y no crear el municipio.

Asegura la doctrina legal, por su parte, que el municipio es una mera creación del Estado, siendo falso que tenga un pretendido origen natural. El municipio tiene su nacimiento en el Estado, expresan sus seguidores, porque éste es el único que tiene poder originario de mando, y, en consecuencia, mediante una construcción legal da génesis al ente comunal. No tendrá existencia jurídica si no se la concede el propio Estado mediante una ley; por tanto, no solamente el Estado le es temporalmente anterior, sino que es su propio creador.<sup>16</sup>

Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir del carácter de municipio a cada una de esos grupos sociales.

“Según Cicerón, el municipio era en -nos dice el maestro Ignacio Burgoa Orihuela-Roma [una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana]. Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción “munus” -oficio- y “capere” -tomar-. Conforme al concepto romano de “municipio”, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una

---

<sup>16</sup> Op. Cit.

cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.<sup>17</sup>

“En Francia el municipio, desde antes de la Revolución, equivale a la comuna, que es una comuna que es una especie de división administrativa , territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el alcalde -maire-, y por su órgano deliberativo denominado “Consejo municipal” .<sup>18</sup>

“Los países donde se desarrolló notablemente el régimen municipal fueron los Reinos Españoles del Medioevo, e incluso, durante la época visigótica, los antiguos municipios romanos subsistieron con las naturales modalidades que les imprimieron los godos.

“Durante la dominación musulmana en la península ibérica, los municipios o comunas españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes” .<sup>19</sup>

Los cabildos, llamados también ayuntamientos, municipios, concejos, regimientos, y algunos nombres más, aparecieron en España durante la Alta Edad Media. Las necesidades de los vecinos de tener injerencia en asuntos de interés común los movió a reunirse, generalmente a la salida de la misa mayor de los domingos, para tratar tales asuntos: por eso en algunas partes de España se los llamó anteiglesias. Ahí, en un régimen de democracia directa, participaban hombres y mujeres

---

<sup>17</sup> Fernández Ruiz Jorge. “Régimen Jurídico Municipal en México”. Edit. Porrúa, México.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.

resolviendo los problemas que agitaban a esas comunidades. Luego se vio que un tal sistema resultaba engorroso, y se fueron nombrando unos delegados del común que constituían un cabildo, palabra que viene del latín caput, que significa cabeza. Corresponde el concilium a la etapa que se ha denominado “de cabildo abierto”. La forma de concejo abierto, de sencilla práctica, tuvo una efímera duración, subsistiendo sólo en comunidades municipales de pequeñas dimensiones.<sup>20</sup>

Vio la Alta Edad Media un inmenso desarrollo de esta institución. Desde el siglo XIII los reyes castellanos van a mostrar interés por intervenir estos órganos. Hay unas políticas centralistas que se evidencian en algunos monarcas, que designarán regidores en las organizaciones locales. De este modo, los cabildos castellanos solían tener concejales y regidores, los primeros de nombramiento popular y los segundos, de origen real. Obviamente que a las comunidades populares no les gustaba en absoluto este intervencionismo regio. Mayor será éste cuando se designen corregidores, cuya máxima regulación otorgarán los Reyes Católicos.

Los nombramientos de los principales cargos municipales, además, que en un principio dependían del cabildo, se vieron afectados más tarde por la venta de los oficios concejiles. Desde principios del reinado de Carlos V se empezaron a conceder cargos públicos a perpetuidad, que redundaban en provecho económico del favorito, aunque luego tales sumas pasaron a beneficiar al tesoro público. Los oficios municipales, por tanto, se convirtieron en una merced real, ya a mediados del siglo XVI se vendían en pública subasta la mayoría de los oficios de regidores, alféreces y alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Op. Cit.

<sup>21</sup> Op. Cit.

### 1.3 Antecedentes Históricos.

El municipio mexicano es producto de un desarrollo histórico que se inicia incluso antes de la llegada de los conquistadores españoles a tierra americana, con el “calpulli” prehispánico, que era una forma de organización social en la posesión y uso de la tierra, así como una forma de regulación de las relaciones productivas y de establecer las jerarquías políticas.<sup>22</sup>

Ese tipo de organización se vio seriamente afectada cuando se estableció en primer ayuntamiento virreinal en la Villa Rica de Veracruz el año de 1519, y con la instalación del primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán en 1521.

El reconocimiento formal de los ayuntamientos habría de quedar establecido en la Constitución de Cádiz, en la que se estipulaba que estas entidades territoriales y políticas serían presididas por “alcaldes mayores, ordinarios, corregidores de acuerdo al número de habitantes y regidores”.<sup>23</sup>

Durante la época colonial, los municipios o ayuntamientos se caracterizaron por una excesiva dependencia centralizadora, y por que se asentó el vicio de la venta de regidurías y demás puestos mediante públicas subastas y no por la elección popular, no obstante que estos representaban la única muestra de gobierno con la que los pueblos mantenían un contacto cotidiano.

Una vez consumada la independencia de México, en el Plan de Iguala se reconoció expresamente la existencia de los ayuntamientos, pero lamentablemente se dejaron

---

<sup>22</sup> Op. Cit.

<sup>23</sup> BRAVO Ugarte, J. Instituciones Políticas de la Nueva España, Jus, México, 1968. Pag.30.

intactos los principios centralizadores que había establecido la Constitución de Cádiz, e igual se procedió en la Constitución de 1824.

A su vez, la Constitución de 1837, de naturaleza centralista, sustituyó a los ayuntamientos por los llamados “jueces de paz”, pero ratificó la subordinación de éstos a la autoridad de los prefectos políticos.<sup>24</sup>

En el prolongado gobierno de Porfirio Díaz se agruparon los ayuntamientos en figuras políticas y en demarcaciones administrativas a las que se denominó Partido, Distrito, Jefatura o Cantón, cuyos dirigentes eran los jefes políticos, a quienes se sujetó a la autoridad de los gobernadores y terminaron dando así la puntilla a la apreciada autonomía municipal a favor de una mayor centralización del poder político.<sup>25</sup>

La Constitución de 1917 por su parte estableció que la base de la organización política y de la división del territorio mexicano lo fuera el municipio libre, que la administración del municipio estaría a cargo del ayuntamiento y que este debería ser elegido en forma libre y directa por el pueblo.

En el texto de La Carta Magna de 1917 se declaró además que el municipio tenía derecho a ejercer su propio presupuesto de gastos determinado por la legislatura local correspondiente. Esta idea política habría de ser la directriz que consagrada desde 1917 habría de perdurar hasta 1983 como tal, como idea política sin más; y afirmamos esto porque en los hechos el municipio mexicano fue mermado paulatina pero permanentemente en su libertad económica y política, puesto que la federación y los gobiernos de los estados se adjudicaron prácticamente todo el

---

<sup>24</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed, Porrúa, México, 1985.

<sup>25</sup> Op. Cit.

ámbito de la recaudación de impuestos, haciendo que el municipio se mantuviese en una dependencia económica casi absoluta para el ejercicio de sus obligaciones con la comunidad.<sup>26</sup>

En el año de 1983 se procedió a reformar el Artículo 115 Constitucional y se abrieron mayores posibilidades de dar vigencia a los principios de autonomía para los ayuntamientos, con mayor libertad para el ejercicio de sus derechos y obligaciones y mayor capacidad para su gobierno y administración.

Las principales reformas que se aplicaron al Artículo 115 en 1983 podemos decir que son las siguientes:

- Mientras que en la Constitución de 1917 ( Art. 115, párrafo III) dice que “ los municipios serán investidos de personalidad jurídica, en la reforma de 1983 en cambio enfatiza que “ los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.<sup>27</sup>
- Respecto a los ayuntamientos la reforma de 1983 faculta a éstos para que, “de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, expidan los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones “. <sup>28</sup>
- En 1973, la Constitución en el artículo 115 establece que “ los municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos”, mientras

---

<sup>26</sup> Op. Cit.

<sup>27</sup> PEREZ Abreu, J. Los Municipios en México, Editado por la Secretaría de Gobernación, México 1996,

<sup>28</sup> *Ibídem*.

que con las reformas del año 1983 se delimita que el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios sólo tendrá lugar “ cuando así fuere necesario”, es decir, que los municipios ganan un trecho en cuanto a la autonomía de sus operaciones.. En la misma reforma se definen los servicios cuya operación compete a la autoridad municipal, y son los de: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito.

Otra modificación al artículo 115 Constitucional consistió en que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se integraría “con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos”, además, se enfatiza con la reforma que los municipios percibirán las contribuciones “ incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, o sea la recolección de impuestos directamente ligados a la propiedad urbana (predial) y traslado de dominio “.

Complementariamente es necesario plasmar aquí que en 1983 se legisló en el sentido de que “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal”, así como para “participar en la creación y administración de sus reservas territoriales”<sup>29</sup>

Estas nuevas facultades reconocidas al municipio pueden considerarse de alta estima legal, pero a la fecha, y sólo en casos de excepción no han pasado al terreno de los hechos. Como ejemplo, aunque sea en el ámbito ecológico, podemos decir

---

<sup>29</sup> Op. Cit.

que “en el país sólo existen dos áreas ecológicas protegidas bajo jurisdicción municipal que son El Cielo, en Tamaulipas y la de Sian-Kaan en Quintana Roo”<sup>30</sup>

Sin embargo, con las modificaciones constitucionales señaladas, el municipio entró formalmente en una etapa de mayor libertad política tanto en la elección de sus autoridades, como en la organización interna y administrativa, así como en una ampliación de sus funciones y las de los miembros del ayuntamiento, de las autoridades auxiliares y en la propia integración de su planta burocrática.

Es justo señalar que las reformas de 1983 se ratificó la autonomía municipal para la administración de su hacienda con el objeto de que se de a la tarea de satisfacer sus necesidades y celebrar convenios de apoyo mutuo con otros municipios.

Estos avances formales en la Constitución representan, como quiera que sea, un paso adelante porque permiten que el municipio tienda, potencialmente, a convertirse en un promotor del desarrollo de sus habitantes y esta sola posibilidad, materializada y en cascada, podría representa la clave de un crecimiento con justicia para todo el país.

Ciertamente no dejamos de reconocer que los obstáculos prácticos, políticos y económicos subsisten, pero las facultades legales con las que cuenta desde 1983 el municipio mexicano abren expectativas de reorientación de la gestión municipal.

---

<sup>30</sup> Soto González, C. En Hacia un Auténtico Federalismo, CEDEM, Univ. de Guanajuato, México, 1995.

Otro aspecto proveniente de las reformas de 1983 al Artículo 115 Constitucional que merece ser reconsiderado, es la ampliación del margen de actuación política de los ayuntamientos para dictar sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como las circulares y reglamentos necesarios para aplicación.<sup>31</sup>

Digámoslo de una buena vez, el camino de la democracia hacia el que se dirige la organización política de México, no tiene vereda que evada su paso por la participación social, y esta se da precisamente en la célula política representada por todos los municipios de México. De tal manera, la creciente democratización tiene un punto de llegada y ese es el del resurgimiento, revaloración y participación de los ayuntamientos municipales.

#### **1.4 Elementos del Municipio.**

##### **La Población**

Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio.

Sin embargo, no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiente ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un municipio. A esto debe agregarse un elemento volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio por eso, no lo constituye un cuartel ni una cárcel.

---

<sup>31</sup> Op. Cit.

Elemento tangible y esencial del municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente. Sin embargo, la población municipal no es simple colectivo, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad.

En opinión de Teresita Rendón Huerta Barrera: “El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos”.<sup>32</sup>

En términos generales, las leyes orgánicas municipales, al tiempo que reafirman los criterios y disposiciones de la Constitución General de la República y la particular de cada Estado, clasifican los tipos de habitantes:

I. En razón de su domicilio, los habitantes se pueden agrupar en: Vecinos: quienes residen habitualmente dentro de su territorio, con una residencia efectiva mínima de seis meses. La vecindad municipal se pierde por ausencia legalmente declarada, o por más de seis meses del territorio municipal, o bien, por manifestación expresa de residir en otro lugar. Los vecinos deben contribuir para los gastos del municipio.

---

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1996.

Transeúnte: quienes no residen habitualmente en el territorio del municipio, por tener su domicilio fuera de él o no tener aún la residencia efectiva mínima de seis meses. Los vecinos y los transeúntes que se hallen en el municipio, están obligados a prestar sus servicios, en casos de calamidad pública, si los medios de que pueda disponer la autoridad fueran insuficientes.

II. Por su nacionalidad, los vecinos del municipio pueden ser: Mexicanos (por nacimiento y por naturalización) y Extranjeros.

Los vecinos mexicanos del municipio son ciudadanos del estado, a condición de tener determinado tiempo (un año o más) de residir en él, haber cumplido 18 años de edad, y tener un modo honesto de vivir.

### **El Territorio**

Existe absoluta coincidencia, entre todas las definiciones, en considerar al Municipio como entidad territorial. Sin territorio no puede haber Municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas.

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal, es el territorio del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con

otro u otros municipios, pero forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una empresa o club, mas no un municipio o un estado.<sup>33</sup>

Destaca la compatibilidad del imperio del municipio con la potestad de la entidad federativa, y aun, del Estado nacional sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la Federación.

En cuanto a la superficie del territorio municipal, puede advertirse que es muy variable, hay municipios en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas, y aun, que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541; Costa Rica, 51,800; Dinamarca, 43,080; el estado de Aguascalientes, 5,589; el de Campeche, 51,833; y el de Colima, 5,455 kilómetros cuadrados), mientras que el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, por ejemplo, apenas llega a una superficie de seis kilómetros cuadrados.

En México existen 2,434 municipios con una superficie promedio de 860 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de algunos países europeos: Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial de 300,000 Km cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 Km.

---

<sup>33</sup> Fernández Ruiz Jorge. "Régimen Jurídico Municipal en México". Edit. Porrúa, México.

Cuadrados por municipio, y en Francia hay más de 36,000 comunas en su territorio de 553,000 Km cuadrados, para un promedio de casi 15 Km. Por comuna.

### **El Gobierno.**

El municipio debe además contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la Población que puedan ser satisfechas, por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales.<sup>34</sup>

El gobierno y el poder que deriva de él, es el otro elemento esencial del municipio, que se explica por la capacidad de tomar e imponer -en última instancia con uso de la fuerza pública- decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.<sup>35</sup>

La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal, que incluyen órganos monocráticos y colegiados; en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

a) El gobierno municipal de asamblea:

Bajo diversas modalidades, este tipo se practica en diversos países; por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada Einkorpersystem, es el único órgano del gobierno municipal; la preside el burgomaestre, quien está sujeto a las decisiones e

---

<sup>34</sup> Op. Cit.

<sup>35</sup> Fernández Ruiz Jorge. "Régimen Jurídico Municipal en México". Edit. Porrúa, México.

instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, Según Pedro Tenorio Macías y José María Fernández Pastrana, “se caracteriza por ser el de un burgo-condado, con un alcalde (major), y en las demás unidades locales, un presidente (chairman). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo”

b) El gobierno municipal de comisión;

Al inicio del siglo XX se adoptó, en algunos lugares de Estados Unidos, como Galveston, Texas, Iowa, entre otros, el esquema de gobierno municipal de comisión, visto por algunos autores como intermedio entre la asamblea y el manager. La comisión, presidida por un alcalde, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los commissioners, por departamentos en atención a los diferentes ramos. El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno del directorio suizo.

c) El gobierno municipal de gerente o de City manager:

El sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció en los inicios del siglo XX en Estados Unidos; entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas. Empero, se estructura mediante un concejo o comisión electo popularmente y presidido formalmente por un alcalde, sin facultades relevantes. El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones legislativa y ejecutiva,

delega ésta última en un gerente que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal.<sup>36</sup>

d) Sistema mixto de binomio alcalde-concejo:

Este sistema de gobierno municipal surge en Francia durante la agonía del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución. Hasta entonces, se había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal - maire o alcalde-.<sup>37</sup>

Lógicamente, afirma García Trevijano, “en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teóricamente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impulso y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado”.

El gobierno municipal en México.- En los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Se advierte en el gobierno municipal, por un lado, un órgano unipersonal, que es el presidente municipal, y por el otro, un órgano colegiado que es el Ayuntamiento, en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido

---

<sup>36</sup> GARCÍA Treviño José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1971.

<sup>37</sup> Op. Cit.

por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva. En algunos estados figuran también, como integrantes del ayuntamiento, uno o varios síndicos, a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realización de ciertos actos jurídicos; así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter sui generis del modelo de gobierno municipal mexicano.

En opinión de Carlos Quintana, este esquema de gobierno municipal no cae en el modelo teórico de órganos duales alcalde-concejo, porque «el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad»; sino que se encuadra doctrinariamente, aun cuando no de manera absoluta sino aproximada, con el modelo de comisión.

### **1.5 Naturaleza Jurídica.**

Este es otro elemento que, en el caso de México, regula con carácter obligatorio y coercitivo la organización y funcionamiento del municipio, la relación de éste con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y, desde luego, con sus propios moradores; que determina obligaciones y derechos a cargo y a favor del municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

Este se encuentra integrado por la Constitución General de la República; la particular de la entidad federativa correspondiente; la Ley Orgánica Municipal o su equivalente -Código Municipal-; la Ley de Hacienda Municipal; la Ley Anual de Ingresos; el Presupuesto Anual de Egresos; las Bases Normativas -de conformidad con la reforma de 1999, leyes que deberán expedir las legislaturas de los estados- para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen

gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez; así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.<sup>38</sup>

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público sería imposible de establecerse.

## **1.6 El Ayuntamiento como Forma de Gobierno.**

Según su etimología, el término ayuntamiento proviene del latín adiunctum, surgido de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo; de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros.

La conformación de los ayuntamientos está claramente prevista en la propia Constitución General de la República, pero las funciones de gobierno, denominadas para este estudio como “funciones políticas en el sentido del ejercicio de gobierno y su consecuente toma de decisiones”, también tiene un soporte jurídico, enunciado de manera sucinta a continuación.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115 fracción I señala que:

---

<sup>38</sup> Fernández Ruiz Jorge. “Régimen Jurídico Municipal en México”. Edit. Porrúa, México.

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.<sup>39</sup>

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.”

---

<sup>39</sup> Op. Cit.

## CAPITULO SEGUNDO. DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En nuestro sistema jurídico penal, la investigación y persecución de los delitos se encomienda en forma exclusiva al Ministerio Público, el cual se sirve de diversos auxiliares en la realización de tan importantes actividades, verbigracia: la Policía Judicial y la Dirección de Servicios Periciales, teniendo que satisfacer diversos requisitos para que su intervención esté apegada a derecho. Ello es importante, pues está bien delimitada la competencia de dicha autoridad, lo que otorga seguridad jurídica a los gobernados.<sup>40</sup>

Dicho órgano encuentra sus antecedentes más remotos en culturas tan importantes para el Derecho como lo romana, pasándose a otras no menos importantes hasta llegar a nuestro país a través de sus etapas más importantes (prehispánica, colonial e independiente). Lógicamente, en cada período ha tenido sus matices propios, llegando en la actualidad ha convertirse en una de las instituciones jurídicas y sociales más importantes del Estado mexicano, que brinda seguridad jurídica a los gobernados en el sentido de coadyuvar para que se apliquen las penas a los responsables de la comisión de hechos delictivos, así como la reparación del daño causado a las víctimas u ofendidos del delito.<sup>41</sup>

En este contexto, el objeto medular del presente Capítulo gira en torno a establecer los fundamentos históricos y teóricos acerca del Ministerio Público, explicando su génesis y evolución, su fundamento constitucional y legal, sus funciones y principios que rigen su actuación.

---

<sup>40</sup> Castro Juventino V. “El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones”, México, Porrúa, 1985.

<sup>41</sup> Op. Cit.

## 2.1 Concepto y Fundamento Constitucional.

### CONCEPTO:

En nuestro sistema jurídico el Ministerio Público constituye un órgano creado ex-profeso como un representante social, que actúa no sólo en el ámbito penal investigando y persiguiendo los delitos, sino en cualquier otra rama jurídica en que tienen presencia intereses colectivos. En aras de tener una mayor noción acerca de esta institución, es la necesidad de definir al Ministerio Público, para saber lo que es, para lo cual nos basaremos en algunas de las definiciones doctrinales más importantes pronunciadas al respecto, seguidas de comentarios propios.

En primer término tenemos que, para Guillermo Colín Sánchez el Ministerio Público es "una institución dependiente del Estado que actúa en representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes".<sup>1</sup> Consideramos que es válida esta opinión, la cual resalta el carácter de representante social de que está investido el Ministerio Público, el cual no sólo interviene en cuestiones puramente penales, sino en todos aquellos juicios en que están de por medio cuestiones de interés colectivo. Si acaso la única objeción que hacemos al punto de vista de este autor es que debió precisar que el Ministerio Público si bien queda inmerso dentro de la organización jurídico-política de la sociedad conocida como Estado, depende específicamente del Poder Ejecutivo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª ed., Porrúa, México, 1995.

En opinión de Julio Acero, el Ministerio Público es "una magistratura instituida para pedir y auxiliar a la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalen las leyes".<sup>3</sup> La utilización del vocablo "magistratura" por este autor para aludir al Ministerio Público obedece a que en otros países así se le conoce. En cuanto al contenido de su concepto, en lo único que diferimos es que no se enfatice en sus funciones investigadora y persecutoria del delito.<sup>43</sup>

Héctor Fix-Zamudio considera al Ministerio Público como "la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales".<sup>4</sup> Coincidimos plenamente con este jurista, porque resalta las diversas funciones que desempeña el Ministerio Público, no sólo en el contexto penal, sino en otras ramas. Particularmente llama nuestra atención los atributos de "unitaria" y "jerárquica" que atribuye a dicha institución: el primero de ellos, en el sentido que todas las personas físicas que la componen se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección; "que ante cualquier tribunal y por cualquier oficial que la ejercite, el Ministerio Público representa siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el Estado".<sup>5</sup> En cuanto al atributo de jerarquía, lo entendemos en el hecho que aunque dependiendo del Poder Ejecutivo, tiene plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, y aunque en algunos casos, como en la investigación y persecución del delito se vale de otros órganos auxiliares, siempre

---

<sup>43</sup> Op. Cit.

actúan éstos bajo las órdenes de aquél, guardando el Ministerio Público siempre una jerarquía o status superior.

Joaquín Escriche conceptualiza al Ministerio Público como "las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto velar por los intereses del Estado y la sociedad en cada tribunal, o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa social de los intereses del Estado y la observación de las leyes que determinan la competencia de los tribunales".<sup>6</sup> Igualmente este tratadista resalta las diversas funciones del Ministerio Público, y no sólo las correspondientes al entorno penal.<sup>44</sup>

De esta manera, con apoyo en las definiciones doctrinales citadas, podemos afirmar que el Ministerio Público es una institución de buena fe, dependiente del Poder Ejecutivo, que actúa como representante social en todos aquellos juicios en que se ventilan cuestiones de interés colectivo, y en el procedimiento penal como autoridad monopólica en la investigación y persecución de los delitos. Y así también, como posteriormente lo veremos, dentro de su actuación como representante social, el Ministerio Público asume una función trascendente en el juicio de amparo, derivada de su carácter de parte en el mismo, en virtud de vigilar por el respeto a las garantías individuales y a la Constitución.

#### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:**

El fundamento constitucional de la autoridad investigadora en nuestro sistema penal se encuentra en el artículo 21 Constitucional, que en lo conducente señala: "... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el

---

<sup>44</sup> Op. Cit.

cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.<sup>45</sup>

Tal precepto nos permite inferir que la autoridad investigadora y persecutoria de los delitos se deposita en el Ministerio Público, quien ejerce dichas funciones en forma monopólica y exclusiva, auxiliándose de otras autoridades en la consecución de tales fines, las cuales siempre están a las órdenes y mando inmediato de aquél, no pudiendo actuar sino cuando aquella así se los ordene. En consecuencia, no debemos confundir como autoridades investigadoras a todas aquellas que intervienen en la investigación de los delitos, pues tal carácter, insistimos, única y exclusivamente se deposita en el Ministerio Público, quien ordena a sus auxiliares lo que tienen que hacer, limitándose éstos a cumplir lo solicitado, en los términos y condiciones indicados, so pena, para el caso de no hacerlo así, de que su actuación sea ilegal y carente de todo valor jurídico.

27

---

Con tal disposición, se desplazó al juez instructor de las funciones de investigación de los delitos, de que antes gozaba. Sobre el particular, Juan José González Bustamante comenta:

“La Ley Fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que entonces habían tenido de incoar de oficio procesos; organizó al Ministerio Público como una Magistratura independiente con funciones propias, y sin privarlos de su función de acción y requerimiento lo eligió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigadoras encomendadas a la Policía

---

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Judicial que hasta entonces habían sido desempeñadas por los Jefes Políticos, los Presidentes Municipales, los Comandantes de la Policía y hasta Militares”.<sup>46</sup>

Consecuentemente, del artículo 21 Constitucional desprendemos las siguientes situaciones en torno al Ministerio Público:

a) Tiene el monopolio de la función investigadora y persecutoria. Es prudente señalar que anteriormente, el artículo 21 Constitucional se refería únicamente a la función persecutoria del Ministerio Público, pues suponía el legislador al igual que la doctrina, que dentro de la misma quedaban comprendidas tanto la investigación de los delitos durante la fase de averiguación previa, en donde se erige en órgano investigador, como el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, en donde se convertía en órgano acusador. No obstante, los legisladores reformaron el citado precepto en donde actualmente se establece la investigación y persecución de los delitos, suponiendo que con ello se evitan posibles confusiones entre ambas funciones.

b) La investigación de los delitos implica que el Ministerio Público, durante la averiguación previa, tiene que practicar todas las diligencias y recabar las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, a efecto de contar con los elementos que le permitan resolver si ejercita o no la acción penal ante los tribunales.

c) La persecución de los delitos conlleva a que el titular de la averiguación previa ejercita la acción penal ante los tribunales, con el fin de que el juez

---

<sup>46</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal, 8ª ed., Porrúa, México, 1985

determine si hubo delito, si el sujeto a proceso es penalmente responsable y en su caso solicitar se imponga la sanción correspondiente.

d) La Policía Judicial es un órgano que funge como auxiliar del Ministerio Público en su función investigadora, teniendo que actuar siempre bajo las órdenes y mando de éste, quien vigila su actividad y al cual tiene que rendir cuentas de su actividad.

Otro artículo de nuestra Carta Magna que reviste gran importancia por cuanto al Ministerio Público es el 102, párrafo segundo, que regula al Ministerio Público de la Federación, al ordenar lo siguiente:

“Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”.<sup>47</sup>

Lo trascendente de este precepto radica en que corresponde en forma exclusiva al Ministerio Público de la Federación la “persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal”, lo que nos conlleva a pensar que es la autoridad que se encarga también en forma exclusiva de investigar y perseguir los delitos federales. Aunque resulta ambiguo que el artículo 21 Constitucional con la

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

reforma aluda a la investigación y persecución de los delitos, y el 102 se refiera solamente a la persecución de los delitos, siendo que este debiera quedar redactado en los mismos términos que aquél, para tener congruencia.

En resumidas cuentas, podemos concluir que el fundamento constitucional de la autoridad investigadora, depositada en la institución del Ministerio Público, se localiza en los artículos 21 y 102 Constitucionales, el primero de los cuales establece lineamientos generales aplicables al Ministerio Públicos (local, federal y militar); y en el caso del segundo artículo, plantea bases rectoras del Ministerio Público de la Federación en la investigación y persecución precisamente de los delitos federales.

## **2.2 De sus Funciones y Atribuciones.**

El Ministerio Público es un órgano multifacético, lo cual significa que dado su carácter de representante de los intereses de la sociedad, tiene injerencia no solamente en el ámbito penal, en que como lo hemos señalado oportunamente tiene el monopolio del ejercicio de las funciones investigadora y persecutora del delito, sino también actúa en los juicios de amparo como representante social; pero además puede llegar a tener el carácter de autoridad responsable cuando el gobernado considera que el actuar del Ministerio Público contraviene sus garantías individuales.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Barrita López, Fernando A., Averiguación Previa, 4ª ed., Porrúa, México, 1997.

En este contexto, y en aras de entender las distintas funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas dicho órgano, en los siguientes apartados explicaremos los diversos roles que desempeña.

### **COMO ÓRGANO INVESTIGADOR DEL DELITO.**

La función investigadora la ejerce el Ministerio Público durante la fase de Averiguación Previa, que se inicia con la denuncia o querrela de un hecho delictivo, comprendiendo las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y culmina con el ejercicio o no de la acción penal. Por ello, en primer lugar es preciso definir lo que es la Averiguación Previa.<sup>49</sup>

César Augusto Osorio y Nieto la define “como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias para comprobar en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal”.<sup>50</sup>

Guillermo Colín Sánchez expresa que la Averiguación Previa es la “etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiéndose integrar para esos fines, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad”.<sup>51</sup>

Así pues, la Averiguación Previa es la etapa del procedimiento penal, en la que el Ministerio Público, en ejercicio de sus facultades, lleva a cabo las diligencias de

---

<sup>49</sup> Miguel Ángel Castillo Soberanes, “El monopolio del Ejercicio de la Acción Penal”, Edit. Porrúa.

<sup>50</sup> Op. Cit.

<sup>51</sup> Op. Cit.

investigación sobre los hechos delictivos, con el fin de integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, para estar en la posibilidad de ejercitar o no la acción penal.

Puesto que en último capítulo de nuestra presente investigación profundizaremos en las diversas actuaciones del Ministerio Público en la Averiguación Previa, es por lo que en este momento solamente lo haremos a grandes rasgos.

Para que el Ministerio Público pueda iniciar su función investigadora de los delitos, es menester que previamente se cumplan los requisitos de procedibilidad, que según el Artículo 16 Constitucional consisten en la denuncia o querrela de un hecho determinado por la ley como delito.<sup>52</sup>

La denuncia "es la transmisión de un conocimiento sobre determinado hecho con apariencia delictuosa, que cualquier persona hace (o debe hacer) a la autoridad competente".<sup>53</sup>

En tanto que la querrela es "una relación de los actos delictuosos hecha ante el Ministerio Público en forma verbal, o escrita...", no es únicamente el acusar a una persona determinada, o sea, señalar el nombre de una persona que ha cometido un delito y pedir que se castigue, sin que, en cuanto medio para hacer del conocimiento de la autoridad la existencia de un delito, exige una exposición de los hechos que vienen a integrar el acto u omisión sancionado por la ley penal".<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>53</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Adato Ibarra, Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, 2ª ed., Porrúa, México, 1982

<sup>54</sup> Op. Cit.

Presentada la denuncia o querrela, el Ministerio Público debe practicar las diligencias y recabar las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, para estar en posibilidad de resolver si ejercita o no la acción penal.

Una vez que el Ministerio Público ha concluido su función investigadora, tiene que adoptar diversas resoluciones que pongan fin a la misma, las cuales pueden ser de dos tipos, dependiendo si se han acreditado o no el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado:

1. No ejercicio de la acción penal.
2. Consignación o ejercicio de la acción penal;

### **COMO ÓRGANO PERSECUTOR DEL DELITO.**

La función persecutoria la desarrolla el Ministerio Público una vez que ha logrado acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, haciendo la consignación de la indagatoria ante los tribunales judiciales correspondientes, siendo a partir de este momento cuando se inicia la acción penal, dejando de ser órgano investigador y pasando a ser órgano acusador. Es decir, la función persecutoria es propiamente el ejercicio de la acción penal ante los tribunales penales, que de acuerdo al artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Penales tiene por objeto:

- I. Promover la incoación del proceso penal;
- II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria las de aprehensión que sean procedentes;

- III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;
- V. Pedir la aplicación de las sanciones respectiva;
- VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.<sup>55</sup>

Para entender mejor lo que implica la acción penal, a continuación citamos algunas definiciones doctrinales.

Fernando Arilla Bas define a la acción penal diciendo que “es el poder jurídico del propio Estado, de provocar la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener del órgano de ésta una decisión que actualice la punibilidad formulada en la norma respecto de un sujeto ejecutor de la conducta descrita en ella”.<sup>56</sup>

34

---

César Augusto Osorio y Nieto considera que la acción penal es “la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal al caso concreto”.<sup>57</sup>

Con apoyo en los conceptos anteriores, podemos definir a la acción penal como la facultad que tiene el Ministerio Público para incitar a los tribunales judiciales a que actúen, a efecto de que inicien el proceso penal que posibilite la aplicación de la norma penal sustantiva al caso concreto, aplicando la sanción correspondiente

---

<sup>55</sup> Código Federal de Procedimientos Penales.

<sup>56</sup> Arilla Bas, Fernando, “El Procedimiento Penal en México”, Edit. Porrúa, Décimo sexta Edición, México, 1996.

<sup>57</sup> Op. Cit.

al inculpado. Es el medio fundamental e imprescindible por el cual la sociedad, por conducto del Ministerio Público que la representa, logra como fin del Estado, reprimir el delito que atenta contra los bienes jurídicos de mayor importancia, haciendo la acusación respectiva ante el órgano judicial, quien es el encargado de satisfacer la pretensión punitiva.

### **2.3 Sus Objetivos.**

El Ministerio Público desde la independencia hasta la fecha es el que se encarga de averiguar los delitos mediante las pruebas, razón por la que se considera con derecho para acusar al detenido.

El Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución vigente adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedaría asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido si no por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla si no en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

Asimismo todos los artículos que conforman nuestra Carta Magna están dirigidos a proteger los derechos de los mexicanos y a la clara y expedita impartición de justicia. Por cuanto al Ministerio Público Federal, las bases de organización y funcionamiento quedaron asentadas en el artículo 102, que dice: La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación , cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. Debiendo estar

presidido por el Procurador General, el que deberá de tener las mismas cualidades requeridas para el Ministerio de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a el corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de unión, entre un estado y la Federación y entre los poderes de un mismo estado.

La Leyes Orgánicas del Ministerio Público en México tanto en el fuero común como Federal, fueron elaboradas siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1917.

36

---

Una vez que el Ministerio Público agota su labor investigadora durante la fase de averiguación previa, tiene la obligación de emitir una resolución que concluya la misma, pudiendo determinar el ejercicio de la acción penal o la negativa a ello, lo cual dependerá del acreditamiento de los requisitos a que se refiere el artículo 16 constitucional. Dichas resoluciones ministeriales se analizan a continuación.

### **NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

En esta modalidad de resolución se pueden dar dos clases de resoluciones: la reserva y el archivo.

**A) RESERVA.** A ésta determinación se le conoce igualmente como suspensión administrativa, la cual se sustenta en los siguientes supuestos:

- Que los hechos objeto de la averiguación, aún cuando resulten delictuosos, la prueba (confirmación) de los mismos se encuentra condicionada. Es decir, que resulte factible que con posterioridad se pueda demostrar el hecho, ya que de momento existe una imposibilidad transitoria para el desahogo de pruebas.
- Que aún cuando se haya comprobado que los hechos son delictuosos, se ignora quien o quienes son los autores de los mismos y por ende, no se sabe contra quien se va a ejercitar la acción penal.
- Que se descubra que se ha omitido alguna condición de procedibilidad. Esto puede ocurrir cuando se trate de un delito que no se persiga de oficio y no haya existido la formulación de la querrela respectiva.

En pocas palabras, la resolución de reserva deja abierta la posibilidad de que posteriormente se ejercite la acción penal, en cuanto aparezcan los datos que sean necesarios; o sea, se suspende temporalmente.

**B) ARCHIVO.** Esta resolución también conocida en la doctrina como sobreseimiento administrativo, se basa en tres hipótesis, a saber:

- Que del resultado de la averiguación previa se concluya que los actos u omisiones no son considerados delictivos, pudiendo tratarse de una simple infracción administrativa o que la conducta sea lícita.

- Que del resultado de la investigación se desprenda que aunque los datos encontrados si pueden ser considerados delictivos, la comprobación de los mismos resulte totalmente imposible.
- Que aún cuando esté plenamente comprobada la responsabilidad del indiciado, la misma se haya extinguido, por prescripción, por perdón de la parte ofendida, o algunas de las causas de exclusión de la acción penal previstas por el Código Penal.

“El efecto principal que produce la resolución de archivo o sobreseimiento administrativo consiste en que se extingue el derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción procesal penal, que tenga como supuesto a los hechos de esa averiguación. De aquí que se equipare en sus efectos a la resolución de archivo, con una sentencia absolutoria”.<sup>51</sup>

En resumidas cuentas, la diferencia que existe entre la resolución de archivo y la de reserva estriba en que la primera imposibilita al Ministerio Público a realizar nuevas investigaciones, puesto que se da por concluida la indagatoria correspondiente; en tanto que en la segunda, la autoridad investigadora está en aptitud de proseguir con las investigaciones y practicar las diligencias, en cuanto desaparezcan los obstáculos materiales.

### **EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

Si como resultado de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público durante la Averiguación Previa, éste considera que existen datos suficientes para acreditar los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional (cuerpo del delito

---

<sup>51</sup> Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

y probable responsabilidad del indiciado), ejercerá aquél la acción penal ante los Tribunales Judiciales, o sea, hará la consignación de la indagatoria.

Según el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el D.F., el cuerpo del delito se tendrá por comprobado: *"cuando se acredite el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito.*

52

*"En los casos en que la ley incorpore en la descripción de la conducta prevista como delito un elemento subjetivo o normativo, como elemento constitutivo esencial, será necesaria la acreditación del mismo para la comprobación del cuerpo del delito".*<sup>53</sup>

En otras palabras, el cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acrediten los:

39

---

1) *Elementos objetivos.* Se refieren a la descripción de la conducta antijurídica desde el punto de vista externo. Esto es, se identifican con la manifestación de la voluntad en el mundo físico, requerido por el tipo penal. Asimismo, de modo transitivo se hace mención de la persona o cosa donde recae la conducta por ejemplo: La persona privada de la vida en el homicidio y la cosa sustraída en el robo entre otros.

2) *Elementos normativos.* Son aquellos que por ser determinados, requieren de una valoración previa. En este caso, el juez debe exponer en sus sentencias las evaluaciones que existen en la sociedad, y con base en los

---

<sup>52</sup> Op. Cit.

<sup>53</sup> Op. Cit.

mismos, un hecho aparentemente ilícito puede pasar a ser un hecho ilícito; asimismo, puede ocurrir lo contrario.

3) *Elementos subjetivos.* Van a atender a la intención o a circunstancias que se dan en el mundo interno, en la psique del autor, referentes a estados anímicos en orden a lo injusto. Pueden radicar en el conocimiento que tiene el autor de la realización de indeterminado estado de las cosas; otras veces, estará en un determinado deseo, ánimo o intención del agente en la realización de la conducta típica.

Respecto a la probable responsabilidad del indiciado, según el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, *"se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, y no exista acreditada en su favor alguna causa de exclusión del delito"*.<sup>54</sup>

---

40

En otras palabras, una persona es probable responsable de un ilícito penal cuando el Ministerio Público acredita que actuó con dolo (querer y conocer el resultado penalmente tipificado) o culpa (con imprudencia, negligencia o falta de impericia. Pero además, que no exista en su favor alguna de las causas de exclusión del delito, previstas por el artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal, que constituyen propiamente los aspectos negativos del delito, consistentes en: ausencia de conducta; atipicidad; causas de justificación; causas de inimputabilidad; causas de inculpabilidad y excusas absolutorias.

---

<sup>54</sup> Op. Cit.

Es importante aclarar que se pueden dar dos situaciones respecto de la acción penal:

a) Que la consignación sea con detenido. En este caso, el Ministerio Público lo pondrá a disposición de la autoridad judicial dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas, el cual podrá duplicarse tratándose de delincuencia organizada.

b) Que la consignación sea sin detenido. En este caso también se dan dos supuestos: 1) si se trata de delito que amerite pena corporal, el Ministerio Público solicitará al juez gire orden de aprehensión en contra del probable responsable; y 2) si se trata de delito que amerite penal alternativa o no privativa de la libertad, la autoridad investigadora pedirá que se gire orden de comparecencia, a efecto de que el probable responsable se presente a rendir su declaración preparatoria ante el juez.

---

41

El ejercicio de la acción penal tiene por objeto:

- Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;
- Pedir la libertad de los procesados, en la forma y términos que previene la ley;
- Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal.

Por tanto, a través del ejercicio de la acción penal, se puede hacer factible la aplicación de la norma penal abstracta al caso concreto, imponiendo la sanción correspondiente al delincuente, una vez que se halla comprobado su culpabilidad; o en caso, contrario, absolverlo.

Podemos decir que ésta es la segunda etapa del procedimiento penal, que tiene lugar ante los órganos judiciales, en la cual se prepara la materia sobre la cual versará el proceso penal.

Esta fase procedimental se inicia con el auto de radicación que dicta el juez una vez que el Ministerio Público ha hecho la consignación de la Averiguación Previa (con o sin detenido) y finaliza con el auto de término constitucional de 72 horas (o su duplicación para el caso de que así lo solicite el inculpado) con el que se determina la situación jurídica del inculpado.

Como su nombre lo indica esta fase procesal, también llamada de preinstrucción, tiene por objeto establecer cuál serán los hechos materia del proceso penal, o sea, el delito por el que se procesará al inculpado. De esta forma, nos abocaremos a analizar la etapa de preparación del proceso penal.

- ***Auto de radicación.***

Como resultado del ejercicio de la acción penal a cargo del Ministerio Público, el juez tiene la obligación de resolver sobre la petición que éste le hace. En tal sentido, inmediatamente que recibe la consignación dictará un auto de radicación, también llamado auto de cabeza de proceso, el cual podemos estimar como la primera

resolución emitida por el juez, entablándose la relación procesal entre el Ministerio Público como órgano acusador, el inculpado como sujeto a quien se le imputa un hecho delictivo y el juez encargado de conocer y resolver la cuestión litigiosa planteada.<sup>55</sup>

En opinión de Manuel Rivera Silva “el auto de radicación señala la iniciación de un período con término máximo de setenta y dos horas, que tiene por objeto el fijar una base segura para la iniciación de un proceso, es decir, establecer la certeza de la existencia de un delito y de la posible responsabilidad de un sujeto”.<sup>56</sup>

Estimamos que el punto de vista del jurista Rivera Silva es válida en parte por lo que se refiere a que el auto de radicación inicia propiamente el proceso penal. En lo que no compartimos su sentir en el hecho de que se inicie el plazo de setenta y dos horas, pues tal situación es aplicable cuando la consignación es con detenido; pero no tratándose de la consignación sin detenido, pues en tal supuesto debe primeramente el juez determinar si es procedente dictar la orden de aprehensión o comparecencia, según corresponda, y una vez que se ponga al detenido a disposición del juez, es entonces cuando comenzará a correr tal término.

Luego entonces, “la radicación implica que el órgano jurisdiccional se aboca al conocimiento del negocio que se le plantea, independientemente de que el Tribunal específico al que se acude, sea o no competente. Implica el análisis de los presupuestos procesales (exigir la válida constitución del proceso) y la existencia del interés como requisito de la acción”.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Op. Cit.

<sup>56</sup> Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

Si bien el auto de radicación no tiene señalado por la ley ningún requisito de forma y fondo, el maestro Franco Sodi considera que son: “a) nombre del juez que lo pronuncie, lugar, mes, año, día y hora en que se dicta y mandatos relativos a lo siguiente: I. Radicación del asunto. II. Intervención del Ministerio Público. III. Orden para que se proceda a tomar al detenido su preparatoria en audiencia pública. IV: Que practiquen las diligencias necesarias para establecer si están o no comprobado los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y V. Que en general, se facilite al detenido su defensa, de acuerdo con las fracciones IV y V del artículo 20 Constitucional”.<sup>58</sup>

Por su parte, el maestro Guillermo Colín Sánchez, señala los siguientes requisitos que debe satisfacer el auto de radicación, a saber: “la orden para que se registre en el libro de gobierno y se den los avisos correspondientes, tanto al superior, como al Agente del Ministerio Público adscrito, para que este último intervenga, de acuerdo con sus atribuciones; y, la orden para practicar las diligencias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código de Procedimientos Penales, si hay detenido; cuando no lo hay el Juez deberá ordenar que se haga constar, sólo los datos primeramente citados, para que, previo estudio de las diligencias, esté en aptitud de dictar la orden de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, o negarlas”.<sup>59</sup>

Tocante al tiempo dentro del cual debe dictarse el auto de radicación, la ley establece que debe ser en forma inmediata. El Código de Procedimientos Penales para el D.F., dispone en su artículo 286 bis que si durante el plazo de tres días, contados a partir de que haya hecho la consignación sin detenido, el juez no dicta

---

<sup>58</sup> Op. Cit.

<sup>59</sup> Op. Cit.

el auto de radicación, el Ministerio Público podrá recurrir en queja ante la Sala del Tribunal Superior. Así también, el Código Federal de Procedimientos Penales, establece en su artículo 142, que en las consignaciones sin detenido, la radicación del asunto se realizara dentro del término de dos días; pero en el caso de delitos graves, se dictará en forma inmediata, aunque sin especificar tiempo alguno. Igualmente el Ministerio Público puede presentar queja ante el Tribunal Unitario de Circuito cuando el juez no dicte el auto de radicación en el término señalado.

Un aspecto de suma importancia son los efectos del auto de radicación, los que según Jorge Alberto Silva son:

- a) Prevenir la competencia a favor del juez ante el cual se promueve la acción penal.
- b) Dar inicio a la actividad judicial, por tratarse del primer acto del juez para resolver la cuestión litigiosa planteada.
- c) El reconocimiento de parte al Ministerio Público en el proceso penal.
- d) Impedir la prosecución de un proceso por la llamada *actio calumniae*, hasta que el proceso concluya.<sup>60</sup>

Aparte de los efectos anteriores, el auto de radicación acarrea otros, que varían dependiendo si la consignación es con o sin detenido.

**1. Consignación sin detenido.** En esta hipótesis, el auto de radicación provoca que el juez examine si la consignación ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional (acreditación del cuerpo del delito y la probable

---

<sup>60</sup> Op. Cit.

responsabilidad del inculpado). En caso de ser así y se trata de un delito que amerita pena privativa de libertad, girará la orden de aprehensión en contra del probable responsable; y si únicamente al delito corresponde pena alternativa se libraré la orden de comparecencia.

**2. Consignación con detenido.** En este caso el juez determinará si la detención es legal por satisfacerse los requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional, en cuyo caso ratificará la misma y comenzará a correr el plazo de setenta y dos horas a que alude el artículo 19 Constitucional (o su duplicación), practicándose las diligencias necesarias que de acuerdo con el Código de Procedimientos Penales se requieren para resolver la situación jurídica del inculpado.

De no satisfacerse los requisitos del artículo 16, el juez procederá a dejar en inmediata libertad al detenido con las reservas de ley.

Por tanto, podemos concluir que el auto de radicación adquiere una importancia capital en razón de constituir el primer paso procesal para determinar el inicio del proceso penal y dar pauta a la autoridad a resolver la situación jurídica de quienes son puestos a su disposición.

- ***Orden de aprehensión.***

La orden de aprehensión tiene su fundamento constitucional en lo ordenado por el párrafo segundo de su artículo 16, que textualmente señala: *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de*

*libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable responsabilidad del indiciado".*<sup>61</sup>

De lo anterior, se desprende que la orden de aprehensión es dictada por la autoridad judicial, previo pedimento del Ministerio Público, la cual debe satisfacer una serie de requisitos, los que también son retomados por el artículo 132 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, los que acto seguido analizamos.

*a) La previa existencia de una denuncia o querrela.* Ya explicamos anteriormente que los requisitos de procedibilidad son condiciones exigidas por la ley, que deben satisfacerse para que el Ministerio Público pueda iniciar la investigación de los delitos en la fase de Averiguación Previa y su función persecutoria ante los tribunales, mediante el ejercicio de la acción penal. Por consecuencia, para que el Ministerio Pública pueda solicitar al juez la orden de aprehensión, es menester que se haya presentado la correspondiente denuncia o querrela.

47

---

*b) Que la denuncia o la querrela se refieran a un hecho determinado que la ley señale como delito sancionado cuando menos con pena privativa de libertad.* Este requisito se sustenta en el principio de legalidad relativo a la previa existencia de una conducta tipificada como delito por el orden penal. En consecuencia, si la denuncia o querrela se relaciona con hechos a los cuales la ley no atribuya el carácter de delitos, no se podrá ejercitar acción penal, y mucho menos ordenar se gire la orden de aprehensión.

---

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, no basta que el hecho sea delictivo, sino además es menester que tenga asignada una sanción privativa de libertad, por lo que a contrario *sensu*, cuando se trate de delitos cuya pena sea alternativa o no privativa de la libertad no procederá la orden de aprehensión.

c) Que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. El Ministerio Público durante la fase de Averiguación Previa tiene que realizar todas las investigaciones y diligencias, así como recabar las pruebas tendientes a acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, como base para el ejercicio de la acción penal.

Según el artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cuerpo del delito se comprueba cuando se acredita el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señala como delito. Pero en los tipos penales que prevean un elemento subjetivo o normativo como elemento constitutivo esencial del delito, será necesaria su acreditación para tener por comprobado el cuerpo del delito.<sup>62</sup>

## **2.4 De las Diversas Representaciones Ministeriales.**

### **COMO PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO.**

En el Juicio de Amparo, al igual que en cualquier otro proceso, llámese civil, laboral, mercantil, administrativo, etcétera, una vez que se ha ejercitado la acción, es decir, que se ha incitado a los tribunales a que actúen, se crea una relación jurídico-procesal entre los que intervienen, independientemente del fondo del asunto. Así vemos surgir el concepto de parte. Ahora bien, antes de ubicar al

---

<sup>62</sup> Op. Cit.

Ministerio Público como parte en el Juicio de Amparo, consideramos menester brindar un concepto de parte, desde el punto de vista procesal.

Al respecto, José Becerra Bautista afirma que parte “es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno (...) son los sujetos que actúan o contradicen en un proceso de cualquier naturaleza, provocando la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno, por lo cual el interés inherente al concepto de parte es sólo el que deriva de una pretensión válida respecto a la aplicación de la norma substantiva en favor del promovente”.<sup>63</sup>

Asimismo, dicho autor distingue entre parte material y parte formal: la primera “es aquella en cuyo interés o contra del cual se provoca la intervención del poder jurisdiccional, y parte en sentido formal, es aquella que actúa en juicio, pero sin que recaigan en ella, en lo personal los efectos de la sentencia”.<sup>64</sup>

El artículo 5º de la Ley de Amparo considera como partes en el Juicio de Garantías, entre otros, al Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.

---

<sup>63</sup> BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, 16ª ed., Porrúa, México, 1999.

<sup>64</sup> *Ibídem.*

Así las cosas, la fracción V del artículo 5º concibe como parte en el juicio de amparo al Ministerio Público Federal. Naturalmente que a nivel constitucional también encontramos su sustento en lo ordenado por la fracción XV del artículo 107 Constitucional, a saber: "El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".

Diversos tratadistas justifican la función de parte en el juicio de garantías por parte del Ministerio Público, en "el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados".<sup>65</sup>

---

50

Por tanto, el Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo, no actúa para coadyuvar con las demás partes, ni para hacer valer un interés contrario a éstas, o sea, no se vincula con ellas; simplemente su interés es distinto y más elevado: salvaguardar el respeto de las garantías individuales y de la Constitución.

### **COMO AUTORIDAD RESPONSABLE.**

Para entender en su justa dimensión el presente tema, requerimos empezar por definir el término autoridad en general. Una primera opinión autorizada nos la proporciona Gabino Fraga, para quien "es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de

---

<sup>65</sup> Op. Cit.

ellas por separado (...) Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad".<sup>66</sup>

Tomando como referencia el punto de vista de Gabino Fraga, el significado jurídico de autoridad gira en torno al concepto de facultad, el cual nos hace suponer la capacidad o el poder de un individuo (o grupo) para cambiar o modificar una situación jurídica existente. En otras palabras, nos indica que alguien está facultado legalmente para realizar un acto válido, lo que presupone la capacidad o potestad para modificar una situación jurídica en la que se encuentran los demás.

Los juristas Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara encuentran varios significados a la acepción autoridad, a saber:

- Como la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.
- A la persona u organismo que ejerce dicha potestad.
- Al prestigio reconocido a persona o personas determinadas derivado de sus actividades científicas, artísticas, etc.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1997.

<sup>67</sup> PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, 24ª ed., Porrúa, México, 1995

Por su parte, Ignacio Burgoa asigna al término "autoridad" dos significados fundamentales:

1. En su primera acepción equivale a "poder, potestad o autoridad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo...".<sup>68</sup>

2. En una segunda acepción, en el terreno de estricto Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente "aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio...".<sup>69</sup>

De tal definición, Ignacio Burgoa infiere los siguientes factores que integran el concepto de autoridad, a saber:

- Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;

---

<sup>68</sup> Op. Cit.

<sup>69</sup> Ibídem.

- La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;
- La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Otro aspecto que sirve para complementar la noción de autoridad, y que se encuentra ligado a los ya referidos, radica en el acto de autoridad, el que para ser considerado como tal, debe reunir los siguientes atributos esenciales:

a) Unilateralidad. El acto del Estado no requiere para su existencia y eficacia jurídicas de la voluntad del particular frente a quien se ejercita, verbigracia: los impuestos, las órdenes de aprehensión, las sentencias, etc.

b) Imperatividad La voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado, externada a través del propio acto, de tal suerte que el gobernado frente a quien se desempeña éste, tiene la obligación inexorable de acatarlo, sin perjuicio de que contra él entable los recursos legales procedentes.

c) Coercitividad. Implica la capacidad que tiene todo acto de autoridad del Estado para hacerse respetar y ejecutar coactivamente por diferentes medios y a través de distintos aspectos, aun en contra de la voluntad del gobernado, sin necesidad de que se recurra a la jurisdicción para que el propio acto se realice cabalmente por el propio órgano estatal a quien se impute.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Op. Cit.

Igualmente, nuestros tribunales han sentado algunas tesis jurisprudenciales en torno a lo que debemos entender por autoridad, como la que señala que adquieren tal carácter por "... el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellas mismas de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella".

Con base en lo antes dicho, podemos concluir que la autoridad es todo órgano del Estado investido de facultades de decisión y ejecución, que crean, modifican o extinguen situaciones de hecho o de derecho, trascendiendo a la esfera jurídica dentro del Estado, de manera unilateral, coercible e imperativa. Por consiguiente, cuando el orden jurídico otorga a determinados individuos investidos como órganos del Estado y mediante la realización de actos de voluntad, la facultad de obligar o permitir a los demás, modificando su situación jurídica, se está en presencia de una autoridad.

De lo anterior, resulta claro que el Ministerio Público tiene el carácter de autoridad, ya que de acuerdo a los artículos 21 y 102 de nuestra Carta Magna, así como a su Ley Orgánica y demás Acuerdos, tiene a su cargo el ejercicio de varias funciones (verbigracia: la investigación y persecución de los delitos, la representación social y fungir como parte en todos los juicios de amparo), las que necesariamente pueda desarrollar eficientemente por dotársele de facultades de decisión y ejecución, como sucede cuando resuelve sobre el ejercicio o no de la acción penal; cuando ordena a la Policía Judicial la detención de una persona o el cateo de un domicilio. Y por supuesto que dichos actos se ejecutan

imperativamente, aún contra la voluntad de los particulares, produciendo efectos jurídicos individuales. Por tanto, el Ministerio Público participa de todos los atributos propios de la autoridad, a los que hemos aludido líneas atrás.

Una vez que establecimos la noción de autoridad, procedamos a hacer lo propio con respecto a la autoridad responsable.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo, “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”.

Si vinculamos tal precepto con los casos de procedencia del Juicio de Amparo, previstos en el artículo 103 Constitucional (por leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales; que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, por las autoridades federales o viceversa), arribamos a la conclusión que la autoridad responsable es aquella que mediante su actuación, causa un agravio personal y directo al gobernado, por violar las sus garantías individuales o el régimen de competencias federal y local previstos en la Constitución Federal.

Luego entonces, la autoridad responsable participa de las características de cualquier autoridad; en lo que difiere es respecto a la actividad especial que el órgano realiza, que como lo señalamos implica violación a las garantías individuales y a la Constitución en general, que propiamente constituye el acto reclamado.

Asimismo, hemos de decir que la autoridad responsable comprende tanto a las ordenadoras, como a las ejecutoras, siendo las primeras de quienes proviene el acto reclamado, es decir, quien manda que se ejecute el acto reclamado; en tanto que las segundas son las que lo llevan a cabo, cumpliendo las órdenes que en tal sentido se le dan. Por poner un ejemplo: cuando el Ministerio Público ordena a la Policía Judicial detener a una persona, sin haber orden judicial de por medio, el primero asume el carácter de autoridad ordenadora, en tanto que la segunda es ejecutora, pero ambas son responsables del acto reclamado.

Ilustrando sobre el particular, a continuación citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

*“AUTORIDADES RESPONSABLES. Lo son no solamente la autoridad superior, que ordene el acto, sino también los subalternos que lo ejecutan o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo”.<sup>71</sup>*

Tocante a la forma de realización de la ley o del acto reclamado, tanto en lo relativo a la naturaleza misma del hecho en que se traduce, como a su desarrollo cronológico, el referido artículo 11 de la Ley de Amparo, sienta algunas bases que resultan importantes. En el primer caso, el citado artículo puede consistir en una orden o en una ejecución; mientras que en el segundo, respecto a la manera como se puede verificar temporalmente, el acto reclamado puede ser presente o futuro inminente. Dicha futuridad tiene una restricción, en virtud de atañer sólo a los actos ejecutivos y no a las decisiones propiamente dichas.

---

<sup>71</sup> IUS 2010.

“Consiguientemente, el acto reclamado que estriba única y exclusivamente en un dictado o en una orden (decisión), debe ser necesariamente presente, actual o pretérito. La posibilidad, bien sea de realización inminente o remota, de que sólo se formule una orden o un dictado por parte de la autoridad, sin que éstos tengan una verificación actual, sin que aún existan, no constituyen el acto reclamado, puesto que, repetimos, tratándose de órdenes o dictados, aquél debe ser presente o pretérito. Por el contrario, cuando el acto de autoridad que se reclama no consiste ya en los hechos aludidos, sino que se traduce en una ejecución, material o jurídica, la realización respectiva puede ser pretérita, presente o futura inminente”.

Por otro lado, los actos reclamados de naturaleza objetiva pueden presentar, en cuanto a su realización, dos aspectos: o bien ejecutan o pretenden ejecutar una orden o una decisión previa o bien se llevan a cabo aisladamente, sin emanar de ninguno de tales hechos. Esto tiene repercusión respecto a su impugnación por vía del amparo, por ser diversas las consecuencias en uno y otro supuesto.

De esta guisa, cuando el acto de ejecución, presente, pasado o futuro, obedezca a una orden o decisión anteriores, el amparo debe dirigirse contra los dos hechos (o sea, el ejecutivo y el decisorio), pues, siendo el primero una mera realización del segundo, sólo si se entabla la acción de amparo contra él, se corre el peligro de que el juicio de garantías se sobresea por haber consentimiento de parte del quejoso, revelado en su aceptación tácita del acto decisorio y de sus consecuencias, al no haberlo impugnado. Por tanto, lo recomendable es que en el amparo se señale tanto a la autoridad que ordena, como a la que ejecuta el acto reclamado.

En contraposición, cuando el acto reclamado consiste en una mera ejecución presente, pasada o futura inminente, el amparo impugna a éste en sí mismo, señalándose en tal hipótesis como autoridad responsable únicamente a la ejecutora.

Así, Ignacio Burgoa afirma que la autoridad responsable, como ordenadora o ejecutora, puede revelarse en las siguientes hipótesis:

“1. Como el órgano del Estado que emita una decisión en que aplique incorrectamente una norma jurídica en un caso concreto (falta de motivación legal);

“2. Como el órgano del Estado que al dictar una decisión viola una norma jurídica aplicable al caso concreto en que opere aquella;

“3. Como el órgano del Estado que al dictar una decisión (orden o dictado) no se ciñe a ninguna forma jurídica, esto es, cuando actúa arbitrariamente (falta de fundamento legal);

“4. Como el órgano del Estado que, al ejecutar una orden o decisión, no se ajusta a los términos de la misma;

“5. Como el órgano del Estado que, sin orden previa, ejecuta un acto lesivo de la esfera jurídica particular”.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Op. Cit.

De esta manera, hemos brindado un panorama, grosso modo, de la autoridad responsable en el juicio de amparo. Ahora bien, todo lo dicho hasta el momento tiene aplicación respecto al Ministerio Público, dado su carácter de autoridad, el cual queda evidenciado por ser una institución dependiente del Poder Ejecutivo y por ende, de la estructura estatal.

Por tanto, si el Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones ordena o ejecuta actos o leyes violatorios de garantías individuales, los mismos pueden ser combatidos por los afectados a través del juicio de amparo. Es decir, el Ministerio Público tiene que actuar con pleno apego a la ley y a la Constitución, en el marco de sus atribuciones, sin excederse; y cuando no lo haga y afecte la esfera jurídica de los particulares, asumirá el carácter de autoridad responsable, teniendo que responder de sus actos. Sustentando lo dicho, se cita el siguiente criterio jurisprudencial:

59

---

“Cuando el Ministerio Público practica la averiguación previa, puede dictar resoluciones (como el aseguramiento del objeto del delito, la orden de aprehensión o detención) o ejecutarlas (como el cateo o llamar a declarar a un testigo con el auxilio de la fuerza pública) en que está investido de una suma de facultades para comprobar el cuerpo del delito, la responsabilidad probable o la cuantía de los daños; en esta situación, procede con autonomía y puede sin duda violar alguna garantía individual”.<sup>73</sup>

Asimismo, el Ministerio Público puede asumir el papel de autoridad ordenadora o ejecutora. Porque aún cuando por esencia se encarga de la investigación y persecución de delitos y otras atribuciones, que le confieren facultades de mando,

---

<sup>73</sup> Castro Juventino V. “El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones”, México, Porrúa, 1985.

y por tanto, de ordenar a otras que se encuentran bajo su mando y decisión, tal como lo ordena el artículo 21 Constitucional; lo cierto es que también puede asumir el carácter de autoridad ejecutora cuando ella misma ejecute sus propias resoluciones.

Naturalmente, que si al Ministerio Público le imputa el gobernado alguna violación a sus garantías individuales, queda obligado aquél a demostrar en el juicio de amparo que el acto reclamado no existe: Pero ello implicará rendir sus informes previo y justificado, para probar tal extremo, y seguir toda la secuela procedimental respectiva.

Lo que sí queremos dejar en claro que el Ministerio Público puede asumir el carácter de autoridad responsable: primero, porque tiene todos los atributos de la autoridad; y segundo, porque en el ejercicio de sus funciones, es susceptible de cometer actos violatorios de las garantías individuales y de la Constitución. Y por tanto, puede ser combatida su actuación por medio del Juicio de Amparo.

Para concluir el presente capítulo, nos resta decir que el Ministerio Público constituye un órgano del Estado que funge como representante social, situación que lo faculta para intervenir en todos aquellos asuntos en que se debaten cuestiones de interés público. Por ello, resulta fundamental su actuación no sólo como autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos, sino como parte en los juicios de amparo, que le posibilita velar por el respeto a las garantías individuales y a la Constitución. Aunque en dicho juicio también puede asumir el carácter de autoridad responsable, cuando ordene o ejecute actos o leyes que vulneren las garantías individuales.

## 2.5 De la Función Investigadora en los Hechos Delictuosos.

La función persecutoria la desarrolla el Ministerio Público una vez que ha logrado acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, haciendo la consignación de la indagatoria ante los tribunales judiciales correspondientes, siendo a partir de este momento cuando se inicia la acción penal, dejando de ser órgano investigador y pasando a ser órgano acusador. Es decir, la función persecutoria es propiamente el ejercicio de la acción penal ante los tribunales penales, que de acuerdo al artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Penales tiene por objeto:

- I. Promover la incoación del proceso penal;
- II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria las de aprehensión que sean procedentes;
- III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;
- V. Pedir la aplicación de las sanciones respectiva;
- VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.<sup>74</sup>

Para entender mejor lo que implica la acción penal, a continuación citamos algunas definiciones doctrinales.

---

<sup>74</sup> Código Federal de Procedimientos Penales.

Fernando Arilla Bas define a la acción penal diciendo que “es el poder jurídico del propio Estado, de provocar la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener del órgano de ésta una decisión que actualice la punibilidad formulada en la norma respecto de un sujeto ejecutor de la conducta descrita en ella”.<sup>75</sup>

César Augusto Osorio y Nieto considera que la acción penal es “la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal al caso concreto”.<sup>76</sup>

Con apoyo en los conceptos anteriores, podemos definir a la acción penal como la facultad que tiene el Ministerio Público para incitar a los tribunales judiciales a que actúen, a efecto de que inicien el proceso penal que posibilite la aplicación de la norma penal sustantiva al caso concreto, aplicando la sanción correspondiente al inculpado. Es el medio fundamental e imprescindible por el cual la sociedad, por conducto del Ministerio Público que la representa, logra como fin del Estado, reprimir el delito que atenta contra los bienes jurídicos de mayor importancia, haciendo la acusación respectiva ante el órgano judicial, quien es el encargado de satisfacer la pretensión punitiva.

Este tópico lo abordaremos a detalle en el Capítulo Segundo del presente trabajo.

---

<sup>75</sup> Miguel Ángel Castillo Soberanes, “El monopolio del Ejercicio de la Acción Penal”, Edit. Porrúa.

<sup>76</sup> Cesar Augusto Osorio y Nieto. “La Averiguación Previa”. Ed. Porrúa, México, 2002.

## CAPITULO TERCERO DE LA CONTRALORÍA INTERNA

### 3.1 Concepto y Atribuciones.

Para adentrar al tema de contraloría interna, me es necesario señalar cada una de las palabras que integran dicha acepción, es por lo que en este capítulo dará el concepto de control.

"El concepto de control forma parte de los paradigmas que la democracia decimonónica incorpora al estado, y la norma jurídica es un límite social de poder, lo hace susceptible de verificación, por lo que es sustancial en la democracia".<sup>77</sup>

De lo anterior se puede apreciar que el presente trabajo se enfoca sustancialmente al tema de la función jurídica de control.

63

---

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces latinas: *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onisy iudicium*.

Con ellas se alude a diversidad cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

Esta palabra tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval contra *rotulum*; de ahí paso al francés *contre-rolle (controle)*, que quiere decir contra libro, esto es "libro-registro", cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros.

---

<sup>77</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed, Porrúa, México, 1985.

El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de fiscalizar, someter, dominar, etcétera. Es un vocablo recientemente aceptado por la Real Academia Española.

Guillermo Caballenas, realiza una crítica a este anglicismo y galicismo, porque considera que en nuestro idioma existe un amplísimo repertorio de palabras que según el caso denotan mejor los contenidos que se asignan al término, como son: comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, entre otros.<sup>78</sup>

La voz **CONTROL** reconoce varias acepciones, destacando entre ellas las siguientes principales:

1. Como sinónimo de **INSPECCIÓN**, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registros contables como puede serlo una auditoría.
2. De igual forma tiene relación con **INTERVENCIÓN**, cuando se trata de revisión a priori de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de control de tesorería.
3. Es equivalente a **SUPERVISIÓN**, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como control de cambios, control de personal.

---

<sup>78</sup> ARAGÓN, Manuel; constitución y control del poder; Argentina; Ed. Cd. Argentina; 1995

4. Se relaciona con **REGISTRO**, cuando tiene atenciones con la verificación de operaciones confines contables como control de existencias, control contable.

En este orden es de señalar que entre los significados más importantes y que para este tema es de vital importancia lo son, entre otros los siguientes:

- a) Acción y efecto de registrar a alguien o algo buscando alguna cosa; libro, cuaderno u otro medio en que se anotan determinados datos de los cuales hay que dejar constancia; lugar u oficina en donde se encuentran esos datos.
- b) Vigilancia. Consiste en la acción y efecto de vigilar, esto es prestar atención a una persona o cosa, observándola para impedir que cause y reciba un daño.
- c) Mando. Constituye la autoridad para ordenar o disponer que tiene un superior sobre sus subordinados.
- d) Gobierno. Consiste en la acción y efecto de gobernar o gobernarse, que significa, dirigir la vida y funcionamiento de una colectividad.
- e) Dominio. Se refiere al poder que ejerce alguien o algo sobre otros.
- f) Predominio. Significa circunstancia de predominar, o sea, conseguir alguien o algo, destacar, triunfar o ser superior al resto.

- g) Hegemonía. Consiste en superioridad o supremacía.
- h) Supremacía. Equivale a superioridad sobre los demás o ha puesto más alto dentro de una jerarquía: prioridad.
- i) Dirección la cual posee, entre otros, los siguientes significados: acción y efecto de dirigir; persona o conjunto de personas encargadas de dirigir una empresa, sociedad, etcétera; cargo y oficina del director.
- j) Guía. Es la persona que enseña a otra el camino a seguir.
- k) Freno. Es aquello que sujeta o contiene.<sup>79</sup>

Es importante señalar que en idioma inglés la palabra "**control**" se refiere a dominio, caso contrario al francés el cual usa el término se circunscribe a "**comprobación**", lo que los lleva a estimar que la pluralidad de significados de la palabra es propia no sólo del español, sino que aparece también en otras lenguas.

La confusión léxica se encuentra incluso en especialistas. Así, en contabilidad, se entiende por fiscalización la acción por medio de la cual se evalúan y revisan sus acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.

Lo que se acerca a sus acepciones de inspección, control y evaluación, aunque deja fuera cuestiones relacionadas con registro, hegemonía, guía, etcétera.

---

<sup>79</sup> Op. Cit.

Es evidente que la palabra control, se ha vulgarizado a niveles impresionantes, baste leer cualquier obra relacionada con el tema para darse cuenta que, siguiendo a franceses y norteamericanos, ese vocablo se usa como sinónimo de la actividad encomendada a los órganos de fiscalización a priori y a posteriori.

Para Miguel Acosta Romero el concepto de control externo e interno, que refiere a los procedimientos administrativos de gestión, evaluación, gasto público y cumplimiento de la legalidad, no parece precisado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. y comenta que "... su falta de sistematización hace que sean difícilmente aceptados, cuando no combatidos".<sup>80</sup>

Además, sostiene que "...no existe en la ley una clasificación sobre lo que puede considerarse control externo e interno, pues aquel puede hacer referencia o bien a la intervención de alguno de los poderes de la Unión, o al llamado control de constitucionalidad".<sup>81</sup>

Mientras que para Manuel Aragón "la heterogeneidad de los medios de control es tan acusada que obliga a la pluralidad conceptual", por lo que estima que es imposible un concepto único de control. Sin embargo, entre la penumbra semántica existe una luz, pues el mismo autor estima que: "TODOS LOS MEDIOS DE CONTROL, EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL, ESTÁN ORIENTADOS EN UN SOLO SENTIDO Y TODOS RESPONDEN, OBJETIVAMENTE, A UN ÚNICO FIN: FISCALIZAR LA ACTIVIDAD DEL PODER PARA EVITAR SUS ABUSOS".<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Fernández Ruiz Jorge. "Régimen Jurídico Municipal en México". Edit. Porrúa, México.

<sup>81</sup> *Ibídem.*

<sup>82</sup> *Ibídem.*

Para los efectos de esta investigación y una vez aclarados lo referente al control, estudiaremos el control desde un punto de vista administrativo, particularmente en el ámbito municipal.

En ese mismo orden de ideas es necesario señalar la base constitucional del municipio la cual se considera a este nivel de gobierno como el que constituye la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados, se encuentra regulada dentro del artículo 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el maestro Gabino Fraga señala que el municipio cuenta con facultades que se pueden agrupar en tres categorías, las cuales son:

- a) Facultades para la administración de los intereses locales de los municipios.
- b) Facultades para el manejo de la hacienda pública municipal.
- c) Facultades del ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.<sup>83</sup>

Como se puede apreciar, dentro de la ley suprema que regula a los estados para adoptar su forma de gobierno y dentro de los mismos establecer la forma de su división territorial, artículo que a la letra nos señala:

*ARTICULO 115.* Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de

---

<sup>83</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1997.

su organización política y administrativa el *municipio libre*, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (. . .)
- III. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;<sup>84</sup>

De esta manera nuestra Constitución Política Del Estado De México dentro de su apartado reservado a los municipios fundamenta la existencia y creación de los municipios estableciendo, a su vez, la base de su gobierno: **EL AYUNTAMIENTO** lo anterior lo encontramos regulado bajo la tesitura encontrada en los numerales 112 y 113 del dicho ordenamiento bajo el Título Quinto, el cual a la letra nos señala.

---

<sup>84</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TITULO QUINTO**  
**DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL**  
**CAPITULO PRIMERO**  
**DE LOS MUNICIPIOS**

**ARTÍCULO 112.-** La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, es el municipio libre.

Los municipios del estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley orgánica municipal.

**ARTÍCULO 113.-** La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.<sup>85</sup>

---

70

De igual forma encontramos soporte para los Ayuntamientos en lo establecido en los dispositivos marcados del número 122 al 124 del ordenamiento legal mencionado líneas arriba, y que nos establecen lo siguiente:

**CAPITULO TERCERO**  
**DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

**ARTÍCULO 122.-** Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la constitución federal, esta constitución, la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales.

---

<sup>85</sup> Constitución Política Del Estado De México.

**ARTÍCULO 123.-** Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:

I. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y

II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

**ARTÍCULO 124.-** Los ayuntamientos expedirán el bando municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la constitución general de la república, de la presente constitución, de la ley orgánica municipal y demás ordenamientos aplicables.<sup>86</sup>

Continuando con este apartado y por lo que hace a la administración y vigilancia de los recursos públicos, reconoce la participación de las contralorías, el artículo 129 nos señala:

**ARTICULO 129.-**

...Las contralorías de los ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Constitución Política Del Estado De México

<sup>87</sup> *Ibíd.*

Es por lo que de esta forma en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de México, nos señala lo siguiente:

*ARTÍCULO 19.-* Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública del estado, auxiliarán al titular del ejecutivo las siguientes dependencias:

*... XII. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA.*

*ARTÍCULO 38 BIS.-* La secretaría de la contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos.

72

---

A la propia secretaría, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias.

Organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

V. Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal así como realizar las que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios Órganos de control.<sup>88</sup>

Estableciendo las leyes jerárquicamente, y siguiendo dentro del mismo marco, los estados dentro de sus respectivas constituciones están facultados para dictar las leyes orgánicas de los municipios en lo que hace a su respectiva competencia y específicamente por lo que hace al Estado de México, en su Ley Orgánica Municipal establece un apartado correspondiente única y exclusivamente titulado como "DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL" el cual más adelante se hablara.

En ese tenor la Contraloría Interna Municipal, es considerada como el órgano rector en lo que se refiere a la supervisión y vigilancia, la cual encamina sus acciones a la asesoría y previsión, con el objeto de que su actuación sirva de pilar en materia de evaluación, prevención y control para la adecuada aplicación de recursos financieros y materiales que manejan las dependencias y organismos de los H. Ayuntamientos de cada municipio, por lo que en el marco de la ley, requiere actuar dentro del estado de derecho, principio básico que es la fuente de toda legitimidad de la autoridad legalmente constituida, y el límite a donde llegan las libertades de las personas.

En términos del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 21 fracciones VIII y XVI del Reglamento Orgánico Municipal, nos indica que

---

<sup>88</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de México.

requiere la Contraloría Interna Municipal en el ámbito de sus funciones, necesita modernizar sus métodos y procedimientos para fortalecer su fase preventiva.

Atribuciones que por cuestiones de aplicación e interpretación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios le conceden; de ahí la opción de hacer uso de la fracción XVII del mismo ordenamiento, y de igual forma que el Reglamento Orgánico de la Administración.

Publica del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, la creación el presente reglamento, tiene como objeto y gran necesidad de que sea el vínculo entre estas leyes, en el que se regulen y definan en qué consisten las atribuciones que por hecho y derecho le corresponde a la Contraloría Interna Municipal como unidad administrativa formando

### ***DISPOSICIONES GENERALES***

***ARTÍCULO 1.-*** El presente ordenamiento es de observancia general y tiene por objeto regular las bases para la integración, organización y funcionamiento de la Contraloría Interna Municipal.

***ARTÍCULO 2.-*** La Contraloría Interna Municipal, como dependencia del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, la Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del

Estado de México y otras leyes, reglamentos, acuerdos y convenios estatales o municipales.

*ARTÍCULO 3.-* La Contraloría Interna Municipal, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las disposiciones establecidas en este ordenamiento y otras disposiciones, así como en las políticas y objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

*ARTÍCULO 4.-* Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, la Contraloría Interna Municipal, podrá coordinarse con las autoridades estatales, en los términos que señale la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y demás disposiciones aplicables.<sup>89</sup>

Por lo anteriormente es de señalar que para la necesidad de un control dentro de la administración pública se creo la **CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL**, es por lo que continuando con el presente capítulo con los objetivos y su organigrama.

---

<sup>89</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

### 3.2. Objetivos y Organigrama.

Para poder entrar a los objetivos de la contraloría interna municipal es necesario proporcionar como esta integrada la misma, es por lo que con fundamento en lo dispuesto por el Reglamento de contraloría interna Municipal nos señala en su artículo marcado con el numero 5, ubicado dentro del título segundo no dice lo conducente:

#### *TÍTULO II*

#### *DE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL.*

#### *CAPÍTULO PRIMERO*

#### *INTEGRACIÓN*

*ARTÍCULO 5.-* Para el despacho de los asuntos que le competen, la Contraloría Interna Municipal estará integrada de la siguiente manera:

I. Contralor Interno;

II. Sub. Contraloría;

III. Coordinador de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Coordinación de Control y Evaluación;

V. Jefes de Departamento; y

VI. Supervisión.<sup>90</sup>

Entiéndase que el reglamento en comento nos refiere lo siguiente en los artículos subsecuentes sobre las funciones y atribuciones de cada uno de los miembros de la contraloría interna.

### *TÍTULO III*

#### *DE LOS INTEGRANTES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL*

#### *CAPÍTULO PRIMERO*

#### *DEL CONTRALOR INTERNO*

77

---

*ARTÍCULO 9.-* El contralor interno, designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, tiene las siguientes atribuciones:

I.- Supervisar los Planes y Programas instaurados en el Ayuntamiento, además de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II.- Supervisar y dirigir la Fiscalización del ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia

---

<sup>90</sup> Reglamento de contraloría interna Municipal.

***CAPÍTULO SEGUNDO***  
***DEL SUB CONTRALOR.***

***ARTÍCULO 10.-*** El Sub-Contralor tiene las siguientes facultades:

I.- Acordar con el Contralor Interno el despacho de asuntos de relevancia de las unidades administrativas a su cargo;

II.- Desempeñar las funciones y comisiones que el Contralor Interno le delegue, encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

III.- Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades administrativas de aquella dependencia;

IV.- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia;

V.- Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que soliciten otras dependencias y entidades del Ayuntamiento, de acuerdo a las normas y políticas que establezca el Contralor Municipal;

VI.- Someter a consideración del Contralor Municipal, las modificaciones a la organización interna de la dependencia que propongan los titulares de las unidades administrativas de la misma, así como la actualización de los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público; y

VII.- Las demás que le confiera el Contralor Municipal y las demás que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas.

### ***CAPÍTULO TERCERO***

#### ***DEL COORDINADOR DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL***

79

---

***ARTÍCULO 11.-*** El Coordinador de Responsabilidades y Situación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Fijar, sistematizar, unificar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las leyes y otras disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la Contraloría Interna Municipal;

II.- Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Contraloría Interna Municipal;

III.- Actuar como órgano de consulta y realizar los estudios e investigaciones jurídicas que requiera el desarrollo de las atribuciones y facultades de la Contraloría Interna Municipal;

IV.- Revisar y emitir opinión sobre el aspecto jurídico de los convenios y contratos que deba suscribir el Contralor Interno;

V.- Resolver los recursos administrativos que le correspondan conocer a la Contraloría Interna Municipal, de acuerdo a las disposiciones vigentes;

VI.- Atender, tramitar y dar continuidad a las quejas, denuncias, consultas y/o sugerencias que se presenten ante las dependencias;

VII.- Participar en la verificación, coordinación y asesoría que de la dependencia, a los servidores públicos sujetos a presentar su manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

VIII.- Resolver los asuntos jurídicos, competencia de la Contraloría Interna Municipal, en términos de las leyes respectivas; y

IX.- Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables y las que le atribuyan expresamente el Contralor Interno.

#### *CAPÍTULO CUARTO*

#### *DE LA COORDINACIÓN DE CONTROL Y EVALUACIÓN.*

*ARTÍCULO 12.-* El Coordinador de Control y Evaluación, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Revisar la Cuenta Pública;

II.- Realizar auditorías financieras, administrativas y de obras;

III.- Realizar el control de las formas valoradas;

IV.- Realizar inspecciones y dar seguimiento a las obras en proceso;

V.- Coordinar los recursos concentrados de la Federación;

VI.- Coordinar las adquisiciones y licitaciones;

VII.- Conformar los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia;

VIII.- Realizar auditorías a los programas del ramo 33;

IX.- Coordinar las visitas de Secretaría de la Contraloría Estatal y Federal;

X.- Revisión de los concursos de obra y toda la documentación soporte que conforman el expediente;

XI.- Realizar aleatoriamente inspecciones físicas a las obras que realizan en este municipio a través de diferentes programas, dirigidos a beneficiar a las comunidades;

XII.- Verificar los ingresos por medio de auditorías;

XIII.- Revisar las recaudaciones y sus estados financieros;

XIV.- Obtener y dar el seguimiento oportuno de las observaciones detectadas a través de auditorías y revisiones, en las distintas dependencias, así como también en aquellas en donde intervengan la Contaduría General de Glosa;

XV.- Supervisar y revisar los estados financieros de las distintas dependencias y/o entidades de la Administración Pública Municipal;

XVI.- Revisar las condiciones bancarias;

XVII.- Realizar el análisis y dictámenes de los estados de posición financiera;

XVIII.- Verificar los avances financieros que se lleven a cabo dentro de las obras;

XIX.- Realizar inspecciones a los lugares donde se asignen recursos;

XX.- Realizar inspecciones a las distintas dependencias del Ayuntamiento;

XXI.- Instrumentar Pliegos Preventivos de Responsabilidades; y

83

---

XXII.- Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables y las que le atribuyan expresamente el Contralor Interno.

## ***CAPÍTULO QUINTO***

### ***DE LOS JEFES DE DEPARTAMENTO***

***ARTÍCULO 13.-*** Son atribuciones de los Jefes de Departamento:

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendados a su jefatura;

II.- Acordar con su superior la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación se encuentre dentro del área de su competencia;

III.- Formular dictámenes, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo;

IV.- Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo;

84

---

V.- Asesorar técnicamente en asuntos de su especialidad a los servidores públicos de la Contraloría Interna Municipal, así como de las demás dependencias de la Administración Municipal;

VI.- Proporcionar pronta y expeditamente la información, datos o cooperación técnica que le sea requerida internamente o por otras dependencias;

VII.- Implementar y dar seguimiento del programa de simplificación administrativa;

VIII.- Aplicar y concretar las normas y criterios en materia de control; y

IX.- Las demás que les confieran las disposiciones legales aplicables y el Contralor Interno, en el ámbito de sus atribuciones.

## ***CAPÍTULO SEXTO***

### ***DE LA SUPERVISIÓN***

***ARTÍCULO 14.-*** El cuerpo de supervisión tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

I. Revisar, Verificar, Supervisar y Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos municipales en términos de las leyes aplicables;

II. Realizar las investigaciones necesarias para el conocimiento de la verdad, previas a la instrumentación de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios;

III. Coordinarse con las demás unidades de la Contraloría Interna Municipal, para el desempeño de sus funciones;<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Reglamento de contraloría interna Municipal.

Una vez expuesto el organigrama de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, es de señalar que los principales objetivos de la Contraloría Interna Municipal, la podemos dividir en los siguientes grupos:

- a) Normas generales de control interno.
- b) Normas de control.- 1.- Área de contabilidad  
2.- Interno para la Área de tesorería administración financiera.
- c) Normas de control interno para el área de adquisiciones y activos fijos.
- d) Normas de control interno para el área de recursos humanos.

De lo anterior es importante señalar que entre los más importantes objetivos

1. ***Proteger y conservar los recursos públicos.*** Este objetivo está relacionado con las medidas adoptadas por la administración para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o, apropiaciones indebidas que podrían resultar en pérdidas significativas, incluyendo los casos de despilfarro, irregularidad o uso ilegal de los recursos. Los controles para la protección de activos estarán diseñados para prevenir pérdidas derivadas de actos de ineficiencia en la administración: adquirir equipos innecesarios, obsoletos o insatisfactorios.

2. *Cumplimiento de leyes y reglamentos vigentes.* Este objetivo se refiere a que, mediante el establecimiento de políticas y procedimientos específicos, aseguren que el uso de los recursos públicos asignados sea consistente con las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentos y, además, concordante con las normas relacionadas con la gestión pública propia del organismo.
  
3. *Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad.* Este objetivo tiene relación con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la administración para asegurar que la información financiera elaborada por el organismo sea válida y confiable, al igual que sea revelada razonablemente en los informes.

Una información es válida porque se refiere a operaciones y actividades que ocurrieron y que tiene las condiciones necesarias para ser considerada como tal; en tanto que una información es confiable, cuando convence a quien la utiliza.

---

87

Estas Normas se fundamentan en los principios básicos de índole administrativa, operacional, financiera, de valuación de riesgos y de vigilancia, aplicables a la gestión pública, concomitantes con las prácticas profesionales en materia del proceso administrativo pudiéndolas clasificar de la siguiente manera:

- *Normas generales de control interno.-* Comprenden las normas que promueven la existencia de un control interno sólido y efectivo, cuya implementación constituye responsabilidad de los niveles de visitadurías y

de dirección. La combinación de estas normas establece el contexto requerido para un control interno apropiado.

➤ *Normas de control interno para la administración financiera.-* comprenden la siguientes áreas:

- ✓ **Área de presupuesto**, que regulan los aspectos clave del sistema de gestión presupuestaria, considerando como marco de referencia, la legislación en esta materia y las directrices emitidas.
- ✓ Área de tesorería, que están orientadas a identificar los controles básicos en el proceso de tesorería, a fin de que su aplicación proporcione a la administración financiera, seguridad razonable sobre el buen manejo de fondos y valores, asegurando la eficiencia en el logro de los objetivos institucionales y minimizando los riesgos en la gestión.
- ✓ Área de contabilidad, que están orientadas a lograr que la información financiera sea válida y confiable y elaborada con oportunidad. Tales normas pretenden que la contabilidad sea un elemento integrador de las operaciones propias de la administración financiera, produciendo reportes y estados financieros apropiados y útiles, tanto para la Presidencia como para otros usuarios.

➤ **Normas de control interno para el área de adquisiciones y activos fijos.-** Regulan los aspectos relativos al proceso de abastecimiento, así como lo relativo a los mecanismos de protección y conservación de los activos fijos.

➤ **Normas de control interno para el área de recursos humanos.-** Están referidas a los mecanismos que deben utilizarse para la administración integral de los recursos humanos, a fin de lograr eficiencia y productividad en el desempeño funcional de los servidores públicos, estas se subdividen en:

a) El control de calidad debe permitir mejoras en las actividades que se desarrollan y proporcionar satisfacción en el público, menos defectos y desperdicios, mayor productividad y menores costos en los servicios.

b) El control interno.- Comprende las acciones de control previo, simultánea y de verificación posterior que realiza la Municipalidad, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se realicen eficiente y correctamente. El control interno es previo, simultáneo y posterior:

i. **CONTROL PREVIO** es anticiparse a los problemas que pudieran presentarse en el ejercicio de la gestión, a partir de la detección de posibles errores en la acción municipal.

ii. **CONTROL SIMULTÁNEO** se busca corregir los problemas conforme estos se vayan presentando en el ejercicio de la gestión municipal. El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de la municipalidad.

- iii. **CONTROL INTERNO** posterior es ejercido por los superiores del servidor o funcionario municipal ejecutor de la actividad, y fundamentalmente por el órgano de control institucional. El control posterior busca corregir los problemas luego de que estos se presentan.
  
- iv. **EL CONTROL EXTERNO.-** Está constituido por las políticas, las normas, los métodos y procedimientos técnicos que aplica la Contraloría General para supervisar la gestión pública, especialmente la captación y el uso de los bienes y recursos municipales.

Si bien, el Órgano de Control Institucional realiza acciones de control posterior de manera permanente, la Contraloría General también está facultada para hacerla, pero de manera selectiva, es decir, seleccionando a las instituciones públicas, para ello coordina con los OCI de cada municipalidad.

### **3.3 De sus Funciones.**

De acuerdo al estudio realizado por el suscrito, es de manifestar entre las funciones mas importantes de la contraloría interna municipal se encuentran las normas relacionadas con el control, nos interesan aquellas que se refieren al control interno y externo.

Ahora bien, en este apartado de esta investigación me abocare a entender las funciones y estructura de los órganos internos de control.

Con ese nombre genérico se conoce al aparato administrativo que se encarga de la función de fiscalización al interior de una unidad económica. En el caso de la administración pública a estas instancias se les denomina contralorías internas, y existen a nivel federal, estatal y municipal, son órganos que se organizan al nivel de secretaria de Estado y se encuentran muy cercanos al nivel más alto de la jerarquía administrativa: la dirección general.

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública. Este control busca que los recursos públicos se usen con eficiencia, eficacia, transparencia y economía y, que la gestión pública se realice de acuerdo a las normas legales, los lineamientos de política y los planes de acción.

El Ayuntamiento en el ejercicio de su Autonomía debe de instrumentar medios de control y evaluación, la contraloría con base en sus programas anuales de auditoría y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales, en lato sensu realizara las actividades siguientes:

- a) Evaluar los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades;
- b) Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;
- c) Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad, en el desarrollo de sus actividades;

- d) Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales;
- e) Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad.
- f) Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;
- g) Analizar y opinar sobre la información que produzca la dependencia o entidad para efectos de evaluación.
- h) Promover la capacitación del personal de auditoría;
- i) Vigilar el cumplimiento de las medidas correctivas; y
- j) Las demás que determine el Cabildo.

Esas facultades se pueden agrupar en diversos rubros dentro de los cuales se mencionan los siguientes:

**1. En materia Financiera:**

- a) Verificar que la Administración Pública Municipal ajuste sus actos a las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación de personal, servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, baja de bienes,

demás activos y recursos materiales de la Administración, sin perjuicio de lo que dispongan otros ordenamientos a favor de otras autoridades.

b) Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, valores, control y evaluación de la Administración Municipal.

- ✓ Revisar y comprobar el correcto ejercicio del gasto público, y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como la correcta aplicación de la Ley de Ingresos.
- ✓ Propiciar una acción transparente en el manejo de los recursos y bienes que utiliza la administración.
- ✓ Vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales del Municipio, los que la federación les transfiera para su ejercicio y administración y los que el Estado le otorgue para los programas.
- ✓ Emitir disposiciones con base a las leyes y Reglamentos, para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros.

## **2. En materia Técnica:**

a) Inspeccionar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de Obra Pública por parte de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Municipal.

- b) Verificar que se cumpla con la normatividad establecida y con las especificaciones de construcción de la obra que se realice en el municipio ya sea por parte de este o por concesionario al servicio del mismo.
- c) Realizar auditorías técnico financieras a la obra pública con el objeto de determinar si los recursos fueron ejercidos conforme a lo programado.

### **3. En materia Social:**

- a) Dar respuesta oportuna a las quejas o denuncias a fin de fortalecer la confianza y credibilidad de la ciudadanía en el Gobierno Municipal.
- b) Verificar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y control de la acción pública.
- c) Evaluar la corresponsabilidad entre la Sociedad y el Gobierno Municipal.
- d) Propiciar transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros del Municipio.

### **4. En Materia Administrativa:**

- a) Impulsar una gestión ágil y transparente mediante la instrumentación de sistemas y procedimientos de control.

- b) Verificar que los programas de trabajo, se ajusten a la normatividad financiera y administrativa establecida por los Gobiernos Federal y Estatal.
- c) Promover la colaboración, implementación y actualización de instrumentos y mecanismos que permitan el cumplimiento de las atribuciones encomendadas.
- d) Elevar la eficiencia y la productividad de la gestión pública municipal, mediante la modernización y simplificación de los procedimientos en trámite.

**5. En materia Jurídica:**

- a) Investigar los actos ilícitos u omisiones en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de los Servidores Públicos de la Administración Municipal, conocer de los procedimientos administrativos que al efecto se instauren, imponer las sanciones correspondientes acorde a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en su caso ejercitar la acción correspondiente por conducto del Síndico Municipal.
- b) Conocer y ejecutar los procedimientos administrativos a que se refieren los Títulos Tercero, Cuarto y Sexto de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos e imponer las sanciones correspondientes.

- c) Revisar y promover reformas a su marco normativo en materia de control y evaluación gubernamental.

Al Contralor, le corresponden originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de su competencia y para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en la Gaceta Municipal y en la Gaceta del Gobierno del Estado.

En los casos en que la delegación de facultades recaiga en servidores públicos generales, éstos adquirirán la categoría de servidores públicos de confianza, debiendo, en caso de ser sindicalizados, renunciar a tal condición o solicitar licencia al sindicato correspondiente en los términos de la normatividad aplicable.

De acuerdo a dicho reglamento en su capítulo segundo correspondiente al artículo sexto (6) y séptimo (7) nos señala en relación a su funcionamiento lo siguiente:

## ***CAPÍTULO SEGUNDO***

### ***DEL FUNCIONAMIENTO***

***ARTÍCULO 6.-*** La Contraloría Interna Municipal, resolverá los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 7.-** Por conducto del Contralor Municipal se informará al Presidente Municipal de las actividades propias de la dependencia, por lo menos una vez al mes, de igual modo en asuntos de notoria urgencia.<sup>92</sup>

De igual forma encontramos reguladas las atribuciones de la contraloría en su numeral octavo (8) del mismo ordenamiento el cual a la letra nos dice:

**CAPÍTULO TERCERO  
DE LAS ATRIBUCIONES**

**ARTÍCULO 8.-** Son atribuciones de la Contraloría Interna:

97

---

I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II.- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;

III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;

---

<sup>92</sup> Op. Cit.

IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;

V.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías, inspecciones otras intervenciones;

VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;

VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;

VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de las funciones;

IX.- Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento en su caso a los comisarios de los organismos auxiliares;

X.- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;

XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;

XII.- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;

XIII.- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contraloría General de Glosa;

XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se integren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;

XVI.- Verificar que los servidores municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores del Estado y Municipios;

XVII.- Verificar, supervisar y revisar el cumplimiento de obligaciones de los servidores públicos; y

XVIII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.<sup>93</sup>

De lo anterior es de señalar que las funciones están apegadas a la ley, y que contraviniendo alguna de las antes mencionadas el servidor público cae en responsabilidad, en el sentido de no cumplir con la obligación que la ley le encomienda.

### **3.4 De los Procedimientos Administrativos.**

Continuando con esta investigación es de señalar que la Contraloría es una Dependencia de la Administración Pública Centralizada, que a través de sus Unidades Administrativas, conducirá sus acciones en forma programada y con base en lo establecido en las leyes estatales, Plan de Desarrollo Municipal, los programas que de éste se deriven, reglamentos municipales y demás disposiciones legales, en el presupuesto autorizado por el Ayuntamiento y acuerdos emitidos por el Presidente y el Ayuntamiento, para el logro de sus objetivos y prioridades; así como para cumplir la función de Contraloría y la relativa a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales.

En la doctrina un procedimiento se clasifica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas:

---

<sup>93</sup> Op. Cit.

1. Una de las partes en el conflicto es la administración pública, o
2. Es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos para-procesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.

Según Rafael Martínez Morales, existe una tendencia en la doctrina a considerar como proceso administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los tribunales contenciosos administrativos.<sup>94</sup>

Para efectos de este tema entendemos el procedimiento administrativo como lo define el segundo termino y con base en ello establecemos que el proceso de ejecución de actividades dentro de un órgano de control interno (dígase contraloría) es con base en el procedimiento administrativo, resulta de este hecho la base de que en el presente trabajo describiremos el proceso tanto disciplinario como resarcitorio en cada una de sus etapas:

### **I. Disciplinarios.**

El inicio es a través de un escrito que sirva para instar ante las autoridades administrativas e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente debe contener los requisitos que señala el artículo 116 del código de procedimientos administrativos del estado de México (C.P.A.E.M.).

Como lo previene el artículo 120, estos escritos deben presentarse ante las oficinas autorizadas (oficialía de partes del OCI, o bien de manera electrónica actualmente.

---

<sup>94</sup> PEREZ Abreu, J. Los Municipios en México, Editado por la Secretaría de Gobernación, México 1996,

Se excluye el escrito inicial de impugnación que siempre debe presentarse en la oficina correspondiente. Si la recepción el escrito se presenta ante un órgano incompetente, supliendo la deficiencia, la autoridad ante la que se presentó debe remitirlo a la que sea competente en un plazo de 5 días; esta circunstancia debe hacerse constar en el mismo documento y en la copia sellada del mismo. Además, el precepto señala una serie de reglas para la recepción de los documentos enviados por correo.

Para surtir a la seguridad y certezas jurídicas, respetando el derecho de petición que regula el artículo 8° constitucional, el artículo 119 del C.P.A.E.M., señala que por ningún motivo se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos, esto con el propósito de evitar que la discrecionalidad en la recepción de las promociones, posibilite a la autoridad administrativa vulnerar los derechos legítimos de los gobernados y se convierta en fuente de arbitrariedad en perjuicio de los ciudadanos.

Este precepto establece una causa de caducidad al señalar que:

*ARTICULO 119.* Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> código de procedimientos administrativos del estado de México.

Continuando con la investigación del presente trabajo las medidas que se aplican son exclusivamente a las personas que se desempeñan dentro del organismo descentralizado, asimismo sirve para garantizar el cabal y correcto cumplimiento en la obtención, en el manejo y en la erogación de los ingresos públicos, así como para establecer lineamientos de control sobre la normatividad, desempeño y ética de los servidores públicos involucrados en cada uno de los Departamentos y Direcciones de la Administración Pública Municipal y en general, para vigilar el correcto y transparente desempeño de la función pública, se traduce en sobrada e indubitable importancia considerar a la Contraloría Municipal, como garante y ejecutor de dichas funciones normativas, como un órgano de control necesariamente autónomo en cuanto a sus funciones y atribuciones, a fin de transparentar y lograr un adecuado comportamiento y control de todas y cada una de las actividades de la Administración Pública Municipal; todo ello bajo el sigilo normativo en el que descansa invariablemente la potestad de concebir a la Contraloría Municipal como un órgano de control autónomo en cuanto a sus funciones y atribuciones.<sup>96</sup>

A quienes se les aplica la contraloría es a cada uno de los representantes de las direcciones y subdirecciones del Ayuntamiento y se aplica al ordenar y realizar revisiones, verificaciones e inspecciones para vigilar que las Dependencias cumplan con las normas y disposiciones en materia de:

1. Ingresos,
2. Egresos,
3. Planeación,
4. Programación,

---

<sup>96</sup> Fernández Ruiz Jorge. “Régimen Jurídico Municipal en México”. Edit. Porrúa, México.

5. Presupuestación,
6. Financiamiento,
7. Deuda
8. Patrimonio
9. Fondos y valores
10. Formas valoradas
11. Organización
12. Información
13. Procedimientos
14. Sistemas de registro
15. Contabilidad y activos
16. Recursos humanos
17. Servicios y obra pública
18. Adquisiciones, Arrendamientos y contratación de servicios.
19. Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, así como aquellas relativas a las funciones que tengan encomendadas.

Situando en este punto el control de las OIC, su ámbito de aplicación de manera obvia sería el municipio, pero en la organización del Municipio de manera Jerárquica tenemos lo siguiente:

- **DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**
- **DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PUBLICAS**
- **DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**
- **DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO DE SERVICIOS PÚBLICOS**
- **DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

De igual forma existen dentro del procedimiento administrativo las siguientes determinaciones:

Según los Reglamentos respectivos de las Contralorías Internas Municipales, establecen que estas intervienen en tres procedimientos importantes:

- Procedimiento Administrativo Disciplinario
- Procedimiento Administrativo Resarcitorio
- Procedimiento Administrativo de Ejecución

Una vez concluido el período para la presentación de alegatos dentro del procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad procederá a analizar todas y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolas con las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción 111 del artículo 64 de la Ley de la materia, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

- A) Que no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada, por lo que a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad puede ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia, con

el propósito que manifieste lo que a sus intereses convenga, y derivado de esto, por resolver lo conducente.

- B)** Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, lo cual sucede cuando en el desarrollo del procedimiento surgen nuevos elementos en relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivó el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De surtir esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas o, en su caso, puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen, previo otorgamiento de la garantía de audiencia.

Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada.

- C)** Que se adviertan que existen los elementos suficientes que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas, en este caso, el acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generador a la conducta de un servidor, o derivarse de la

participación de varias personas, resolviendo, en consecuencia, el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria.<sup>97</sup>

Una vez terminado el procedimiento administrativo disciplinario pasamos a la etapa de resolución en donde en nuestro siguiente apartado les hablare.

## II. Resarcitorios.

Las responsabilidades administrativas resarcitorias, tienen por objeto, reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Publica Estatal o Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijan en cantidad liquida exigiéndose se solventen de inmediato.

El artículo 73 de la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, establece:

**Artículo 73.-** La Secretaría de la Contraloría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o través de los órganos de control interno, podrán fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecten irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquéllos concertados o convenidos con la Federación y los municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda

---

<sup>97</sup> Op. Cit.

Pública del Estado, del municipio o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fidecomisos públicos.

Por ello la Secretaría de la Contraloría, es competente para fincar responsabilidades administrativas resarcitorias a Presidentes Municipales, Tesoreros y demás servidores públicos municipales, en los términos del artículo anterior, cuando se trate de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la Federación y los municipios.

Dichas Responsabilidades Administrativas Resarcitorias, se fincaran:

- a) A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades administrativas;
- b) A los servidores públicos que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares; y
- c) A los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos contratados que realicen con el Estado, se afecten los recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la Federación y los municipios.

Las Sanciones Administrativas disciplinarias y resarcitorias, se imponen mediante el siguiente procedimiento:

I.- El Procedimiento Administrativo se inicia cuando se notifica al presunto responsable el oficio por el que se le da a conocer el lugar, día y hora en que

se realizara la audiencia, la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, por sí o por medio de defensor. A la audiencia, podrá asistir el representante legal de la dependencia de la adscripción que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles. (art. 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

En el desahogo de la garantía de audiencia, se podrá interrogar al servidor publico sobre todos los hechos y circunstancias que hayan motivado el procedimiento administrativo y sean conducentes para el conocimiento de los hechos.

II.- Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificándose la resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

De existir responsabilidad administrativa de uno o varios servidores públicos, podrá determinarse la responsabilidad de los particulares, cuando hayan participado con los servidores públicos en las irregularidades que determinaron la responsabilidad resarcitoria por daños, perjuicios o beneficios obtenidos indebidamente en detrimento del erario estatal o

municipal, quienes tendrán el derecho de comparecer durante el procedimiento e interponer los recursos previstos en la Ley;

III.- Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver, se actuara en consecuencia, si se advierten elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo al presunto responsable, otros servidores públicos o personas, se podrá disponer la practica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, notificando en ese momento al presunto responsable las nuevas infracciones administrativas que se le atribuyan y en su caso, a los otros presuntos responsables, para continuar con el procedimiento.

Iniciando el procedimientos administrativo y de existir elementos suficientes que determinen un daño o beneficio indebido en detrimento del erario estatal o municipal, la autoridad ejecutora del posible crédito fiscal, a solicitud de la Secretaria o del órgano de control interno podrá trabar embargo precautorio para asegurar la reparación del daño o perjuicio causado, pero en todos los casos el depositario será el presunto responsable.

IV.- En cualquier momento, previo o posterior al citatorio a que se refiere la fracción I, se podrá determinar, tratándose de servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables de su cargo, empleo o comisiones, cuando causen perjuicio a la administración, si así conviene la conducción o continuación de las investigaciones. Dicha suspensión no podrá exceder de 30 días.

La suspensión temporal a que se refiere en el párrafo anterior, interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesara, cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultaren responsables de la falta que se les atribuye, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán íntegramente las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión dictada por el órgano competente, por el superior jerárquico.

### **3.5 Resoluciones.**

El sentido de la resolución puede ser: absolutoria o condenatoria.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían de aquellas en la cual se imponen sanciones, ya que adquiere el grado de inamovible e incompatible.

Los efectos de la condenatoria, que implica la imposición de una sanción, trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia, ésta es válida pero carece de eficacia. En este caso, la resolución que recae al procedimiento disciplinario, trae aparejada la ejecutoriedad

de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata, ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

- Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley de la materia, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.
  
- Que el servidor ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.<sup>98</sup>

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, toda vez que no es posee esa naturaleza, en razón de tratarse de un procedimiento administrativo, de ahí que la denominación de "resolución", resulta desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

---

<sup>98</sup> Op. Cit.

Asimismo la ley faculta a la autoridad para cumplir las resoluciones de forma forzosa siendo que las legislaciones establecen que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo son inmediatamente ejecutivos. A tal fin las Leyes establecen distintos medios de ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo.

- 1. Apremio sobre el Patrimonio.** Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria.

Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

- 2. Ejecución subsidiaria.** Es la realización por la Administración, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado.

Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

- 3. Multa coercitiva.** Que es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas está reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión

directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

4. **Compulsión sobre las personas.** Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer.

#### I. **Impugnaciones.**

Es de hacer notar que ante dichas resoluciones la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipio, señala en su artículo 65 señala que:

**Artículo 65.** Contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Teniendo el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos y legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, esto en términos de las leyes aplicables.

Dicho escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado, esto dentro de los 15 días siguientes al que surta efectos su notificación. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en las oficinas de correos, lo anterior en términos del artículo 188 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Para ello deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- IV. Las pretensiones que deduce;
- V. La fecha que en se notifico o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan, y;
- IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

Por lo que una vez desahogado la autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado, en su caso, dictara resolución y la notificara en un termino que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significara que se ha confirmado el acto impugnado. Así mismo ante dicha resolución procederá la revisión y por ultimo el Juicio de Amparo.

## CAPITULO CUARTO

### DE LOS DELITOS Y DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

#### 4.1 De los Delitos y su Clasificación.

Concepto de Delito: “La palabra delito deriva del verbo latín “delinquere”, que significa apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley” Es lo contrario al derecho.<sup>99</sup>

La doctrina no deja de reconocer lo estéril que ha resultado crear una definición o concepto del delito, que sea valida, en el correr del tiempo y el espacio es decir, una concepción universal, pues dicho concepto va cambiando de acuerdo a la mutación de los principios morales, jurídicos, religiosos, sociales, etc.

116

---

Las primeras ideas del delito comienzan a aparecer según se sabe en aquellos pueblos antiguos que castigaban los hechos objetivamente dañosos y que la ausencia de preceptos jurídicos no constituyo un obstáculo para justificar su reacción punitiva. Solo con el transcurso de los años y la aparición de los cuerpos legales, surgió la valoración subjetiva del hecho lesivo.<sup>100</sup>

El delito en la escuela clásica; Para los clásicos representados por Francisco Carrara, su máximo exponente y quien definió al delito como; La infracción de la ley del Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos

---

<sup>99</sup> Castellanos Tena Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, S.A. México 1995.

<sup>100</sup> Op. Cit.

resultante de un externo del hombre, positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso.

Este autor clásico, señala que, el delito no es un ente de hecho, sino un ente jurídico, porque su esencia debe constituir necesariamente, la violación del derecho (infracción a la ley). Cabe mencionar que la infracción a la ley ha de ser el resultado de un acto externo del hombre, positivo o negativo y que solo el hombre puede ser agente activo del delito, finalmente estima que el acto o la omisión es moralmente imputable, por estar el individuo sujeto a las leyes criminales en virtud de su naturaleza moral y por ser la imputabilidad moral el precedente indispensable de la imputabilidad política.

El delito en la escuela positiva; El positivismo con su noción sociológica del delito pretendía demostrar que el delito es un fenómeno o hecho natural resultando necesario de factores hereditarios, de causas físicas y de fenómenos sociológicos. Uno de sus más destacados expositores Rafael Garofalo, definió el delito natural como; la violación de sus sentimientos altruistas de probidad y piedad en la medida media indispensable para la adaptación del individuo de la colectividad. Explica este autor que al hablara de un sentimiento, debe entenderse que se refiere a los sentimientos afectados por el delito, sobre esto no podemos dejar de observar que su tropiezo era de las variantes en los delitos debían traducirse invariabilidad de los sentimientos afectados, mas por encima de lo referido afirmo que el delito es la violación de los sentimientos de piedad y probidad poseídas por una población en la medida mínima que es indispensable para la adaptación del individuo. Entonces de haber una noción sociológica del delito, no seria una noción dada de la naturaleza y que tendiera a definir el delito, hecho natural; ya que no lo es, si

no como concepto básico, anterior a los códigos que el hombre adapta para calificar las conductas humanas.<sup>101</sup>

Debemos tener presente que el actuar de todo ser humano, puede ser un hecho natural y sin embargo el delito como tal, ya es una clasificación de los actos, hecha por especiales estimaciones jurídicas, la esencia de la luz se puede buscar en la naturaleza, pero la esencia del delito la delictuosidad, es fruto de una valoración de ciertas conductas, según determinados criterios, de utilidad social, justicia, de altruismo, de orden, de disciplina y de necesidad en la convivencia humana, por tanto no se puede investigar en la naturaleza que es el delito por que en ella y por ella no existió, sino a los sumo buscar y precisar esas normas de valoración; criterios conforme a los cuales una conducta a de ser delito.<sup>102</sup>

Cada delito en particular se realiza en la naturaleza o en el mundo, pero no es la naturaleza la esencia de lo delictuoso, la delictuosidad misma, es un concepto a priori, una forma creada por la mente humana para agrupar o clasificar una categoría de actos formando una universidad, cuyo principio es absurdo quererlo inducir de la naturaleza.

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL DELITO.**

Se dice que una verdadera definición del objeto que se trata de conocer, debe ser una formula simple y concisa, que lleve consigo lo material y formal del delito y permita un desarrollo conceptual por el estudio analítico de cada uno

---

<sup>101</sup> Castellanos Tena Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, S.A. México 1995.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

de sus elementos. Aunque no debemos olvidar que en materia del delito existe una corriente que no acepta la división del delito, ni para su estudio.

Ahora bien una definición jurídica del delito debe ser formulada desde el punto de vista del derecho. Pudiendo ser una simple y precisa definición jurídica del delito, aquella en la que se citen sus elementos, por ejemplo citar a la antijuridicidad como elemento que lleve consigo sus dos aspectos formal y material; como criterio formal y como un criterio material a la culpabilidad (observando su variedad), tomando a esta como un verdadero elemento del delito.<sup>103</sup>

Desde el punto de vista jurídico se han elaborado las siguientes nociones del delito:

**a) Noción jurídica formal.**

En cuanto al concepto formal del delito se dice que este sentido formal se lo da u otorga la ley mediante la amenaza de una pena por la ejecución u omisión de ciertos actos. Sin una ley que sancione una determinada conducta no es posible hablar de delito como mas adelante veremos nuestro código penal en su artículo séptimo establece una definición formal del delito. Esta noción jurídica formal del delito no escapa de las críticas, sobre todo de aquellas que no consideran carácter esencial del delito a la punibilidad. <sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª ed., Porrúa, México, 1995.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

## **b) Noción Jurídica Substancial.**

Primeramente nos referimos a las concepciones que sean creado entorno al estudio jurídico substancial del delito: El Unitario y Totalizador, corriente según la cual el delito no puede dividirse ni para su estudio, por integrar un todo orgánico, un concepto indisoluble es como un bloque monolítico. Por otro lado encontramos la corriente conceptualizándola de los analíticos y atomizadores que estudia el ilícito penal por sus elementos constitutivos pues para entender el todo se precisa el conocimiento de sus partes ello no implica por supuesto, la negación de que el delito integra una unidad. Carrara. Hablaba del delito como una disonancia armónica.<sup>105</sup>

Entonces, esta noción jurídico substancial del delito es aquella que se da mediante la constitución de los elementos del delito es decir considera a los elementos para conceptualizar al delito.

120

---

### **Definición del Delito.**

Señalaremos ahora algunas de las definiciones mas trascendentales y dadas desde diversos puntos de vista a fin de conocer a medida alguna el significado del delito.

La primera definición que referiremos será la contenida en el artículo séptimo del código penal para el Distrito Federal, precepto que dispone:

---

<sup>105</sup> Op. Cit.

“Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.<sup>106</sup>

En tanto el código penal para el Estado de México, en su numeral seis establece dispone:

“El Delito es la conducta típica, antijurídica, culpable y punible”.<sup>107</sup>

Desde luego esta acepción esta dada desde un punto de vista jurídico- formal y que por lo mismo no escapa a la critica de aquellas que no están de acuerdo en considerar a la punibilidad como elemento del delito.

Jiménez de Asúa, desde un punto de vista jurídico substancial y por lógica atendiendo a los elementos del delito expresa que el delito “Es el acto típicamente antijurídico, culpable sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.”<sup>108</sup>

---

121

Obsérvese que este autor considera a la punibilidad como un elemento del delito y que si bien refiere a la ocasionalidad de las condiciones subjetivas de penalidad las integra como parte de su definición.

Osorio y Nieto, tan solo basándose en la definición legal se refiere al ilícito penal como: “La conducta sancionada por las leyes penales expedidas con el

---

<sup>106</sup> Código penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la republica en materia de fuero federal. Ed. Porrúa. S.A. México 2006.

<sup>107</sup> Código penal para el Estado de México, legislación penal procesal para el Estado de México. Ed. Sista. S.A. México 2006.

<sup>108</sup> Jiménez de Asúa, Luis. La Ley y el Delito. Ed. Hermes. Argentina. 1954. Pág. 223. Segunda Ed.

objeto de proteger los bienes jurídicos fundamentales del individuo y de la sociedad”.

Para Francisco Pavón Vasconcelos, entre los autores Mexicanos sin dar definición del delito, da a conocer su criterio observando a la punibilidad como elemento del delito.<sup>109</sup>

Carranca y Trujillo, expone que; “El delito es siempre una conducta (acto u omisión), reprobada o rechazada (sancionada). La reprobación opera mediante la amenaza de una pena (por leyes penales). No es necesario que la conducta tenga eficaz secuencia en la pena; Basta con que esta amenace es decir, se anuncie como la secuencia misma, legalmente necesaria. Entonces, la noción teórico-jurídico del delito puede, así como fijarse con estos elementos”; induciendo que este autor no otorga el carácter de elemento esencial del delito a la punibilidad.<sup>110</sup>

## CLASIFICACIÓN DEL DELITO

### a) *En razón de la calidad del sujeto:*

1.- Delito de sujeto común o indiferente puede ser cualquier persona, es decir cuando se no se requiere calidad específica.

---

<sup>109</sup> Op. Cit.

<sup>110</sup> Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

2.- Delitos exclusivos, propios o de sujeto calificado; se requiere de una calidad específica o relación personal de tal manera que únicamente quienes reúnen estas características pueden ser sujetos de un delito.

**b) *Por la conducta del activo.***

1.- De Acción.- Son aquellos en donde se requiere de un movimiento corporal de un hacer de una actividad con la cual se viola la ley prohibitiva.

2.- De Omisión se trata del no hacer de la abstención de actuar cuando lo que se exige es un hacer y al faltar este se incurre en la omisión; estos delitos se subdividen en delitos; de simple omisión o omisión propia consistente en abstenerse de realizar una conducta jurídicamente ordenada por la norma penal y en delitos de omisión impropia o de comisión por omisión, este se da cuando el sujeto activo decide no actuar para conducir un resultado delictivo, en estos se requiere de un resultado material.

**c) *Por el resultado.***

Estos se dividen en formales y materiales:

1.- Formales. Son aquellos que agotan el tipo con la acción u omisión del sujeto activo, sin que sea menester para su consumación, la consecuencia de un resultado que altere el mundo exterior, en tales delitos se sanciona la conducta en si misma sin atención a los resultados externos.

2.- Materiales. Son aquellos que requieren para su integración un cambio en el mundo exterior es decir, requieren de un resultado material objetivo apreciable por los sentidos.

**d) *Por el daño.***

Conforme a este criterio los ilícitos penales pueden ser de lesión y de peligro.

1.- Delitos de lesión. Son aquellos que ocasionan un daño real directo y efectivo a los bienes jurídicamente protegidos es decir, no solo transgreden la ley, sino también dañan el bien jurídico que protegen.

2.- De Peligro. Estos únicamente ponen en riesgo el bien jurídicamente tutelado, se quedan en la posibilidad de producir un daño al bien tutelado, transgreden solo la norma.

**e) *Por su Duración.***

1.- Instantáneos cuando la acción que los verifica se perfecciona en un solo momento, es decir, su consumación se presenta en el mismo instante.

2.- Instantáneo con efectos permanentes. Es aquel cuya conducta destruye o disminuye el bien jurídico tutelado en forma instantánea en un solo momento, pero permanece las consecuencias nocivas del mismo, es decir los efectos causados por esta lesión por disminución se prolongan por cierto tiempo.

3.- Continuo. Es aquel en el que hay varias acciones en un solo resultado antijurídico, por que como expresa el maestro Castellanos Tena, hay continuidad en la conciencia y discontinuidad en la ejecución, en otras palabras hay unidad anémica y pluralidad de acciones ejecutivas. Según la doctrina en el delito continuado existe una unidad de resolución, pluralidad de acciones y unidad de lesión jurídica.

4.- Continuo o Permanente. Es el delito de consumación indefinida, el delito que dura, cuyo tipo penal continua realizándose hasta que interviene alguna causa que lo hace cesar. Es aquel en el que la acción que consuma el delito puede prolongarse en el tiempo a voluntad del activo, de modo que en cualquier momento en que se integre la figura típica se estima que se lesiona el bien jurídico protegido.

**f) *Por el Elemento Subjetivo o Culpabilidad.***

Los delitos atendiendo al elemento interno, o sea a la culpabilidad se clasifican en dolosos o intencionales, culposos o imprudenciales y preterintencionales. De esta clasificación, advertimos dos puntos; El primero relativo a la inexistencia de esta dada la tendencia finalista, de dejar solo a la culpabilidad del juicio de reproche y pasando al tipo el dolo y la culpa; y el segundo a que el código penal del distrito federal como el código penal estado de México ya no observa la figura relativa a los delitos preterintencionales.

1.- Delitos Dolosos o Intencionales. Es cuando el agente conoce y quiere el resultado.

Dolo opera cuando el sujeto activo se ha representado en su mente la conducta que va a realizar y el resultado de esa conducta y decide en un acto de voluntad llevar a cabo lo que en su mente represento.

La conducta dolosa es intencional y voluntaria.

El delito es doloso cuando se obra conociendo los elementos de tipo penal o previendo como posible resultado típico queriendo o aceptando la realización del hecho descrito por la ley.

2.- Culposos o Imprudenciales, Es cuando el agente no desea el resultado delictivo, mas acontece por la imprudencia, negligencia, impericia o falta de cuidado con este se actúa.

---

126

Culpa: la encontramos cuando el activo no desea realizar una conducta que lleve un resultado delictivo, pero por un actuar imprudente, negligente, carente de atención, cuidados y reflexión verifica una conducta que produce un resultado previsible delictuoso.

El delito es culposo cuando se produce un resultado típico, que no se previo siendo previsible o confiando en que no se produciría en virtud de la violación a un deber de cuidado, que no debía y podía observarse según las circunstancias y condiciones personales.

3.- Preterintencionales. Cuando el resultado va mas haya de lo querido por el sujeto activo, se quiere un resultado pero al final se genera uno mayor.

**g) *Por su Estructura.***

1.- Simples. Son aquellos en los cuales la lesión jurídica es singular, no existe mas que un bien protegido que es violado a través de esta infracción.

2.- Complejo. En este delito encontramos que el tipo unifica la tutela jurídica, contenida en dos infracciones y de tal vinculación surge una nueva figura que dada la fusión reviste una mayor gravedad y por ende una mayor penalidad, que las figuras que la compone aisladamente.

**h) *Por el número de actos que lo integran.***

1.- Unisubsistentes.

Son aquellos que se caracterizan por estar integrados por un solo acto es decir, se agotan con un solo acto.

2.- Plurisubsistentes. Estos se componen en su descripción típica de varios actos. Es necesario distinguir entre el delito complejo y el plurisubsistente, en el primero existe una fusión de delitos, unión de hechos delictuosos en el delito plurisubsistente hay una fusión de actos que aisladamente no son delictuosos en si.

**i) *Por el número de sujetos activos que intervienen.***

1.- Unisubjetivos. Son aquellos que para su realización no requieren de mas de un sujeto activo que lleva a cabo la acción típica a un cuando pudiesen

intervenir varios, pero su esencia esta en que se pueden cometer por un solo sujeto activo.

2.- Plurisubjetivos. Son aquellos delitos en los que se requiere de la concurrencia de dos o más personas para su ejecución.

**j) *Por su forma de persecución.***

1.- Perseguidos por Querrela. Son aquellos que su persecución solo es posible si se llena el requisito previo de la querrela de la parte ofendida, es decir, se requiere de la manifestación de la voluntad del ofendido o su legítimo representante, para que el Ministerio Publico realice su investigación.

2.- Perseguidos de Oficio o por Denuncia. Son aquellos en los cuales se debe iniciar la averiguación y continuar el procedimiento, cuando por algún medio el agente del Ministerio Publico a tenido conocimiento de tales hechos.

---

128

**k) *Por su Materia.***

1.- Delitos Comunes. Son la regla general, son aquellos que se formulan en leyes dictadas por las legislaturas locales.

2.- Delitos Federales. Se establecen en las leyes expedidas por el H. Congreso de la Unión, cabe aclarar que para el Distrito Federal, es el Congreso de la Unión, quien legisla en materia interna o común del Distrito. Con precisión estos son aquellos señalados por el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3.- Delitos Oficiales son los que comete un empleado o funcionario publico en el ejercicio de sus funciones (mejor dicho en abuso de ellas). Definición que por las reformas Constitucionales ya no existen.

4.- Delitos de Orden Militar. Son aquellas que afectan la disciplina del ejercito, existe una Ley del Fuero Militar, la cual solo es aplicable a sus miembros.

5.- Delitos Políticos. Insatisfactoriamente han sido definidos; Y en ellos generalmente se incluyen todos los hechos que lesionan la Organización del Estado en si misma o en su órgano o representantes. El artículo 144 de Nuestro Código Penal Vigente considera delitos de carácter político a los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

#### **4.2 De las Diversas Sanciones en caso de la Comisión de un Delito.**

129

---

Existen varios delitos en que pueden incurrir los servidores públicos relacionados con el uso de expedientes y archivos públicos, entre estos se encuentran: el ejercicio indebido del servicio público, robo de documentos públicos y daño a propiedad ajena.

Es importante que los servidores públicos que hacen uso o administran archivos en las dependencias gubernamentales conozcan estos delitos tipificados en el Código Penal, pues no necesariamente se configuran cuando de manera intencional se realizan sino también se pueden configurar de manera culposa, es decir, cuando no existe intención de hacerlo.

Ejercicio indebido del servicio público

El artículo 214 fracción IV del Código Penal Federal establece que comete el delito de ejercicio indebido del servicio público, el servidor publico que "por si o por intérposita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo cargo o comisión"

De esta disposición se puede establecer que:

1. Comete este delito aquella persona que lo realice por si misma y;
2. Comete el delito aquella persona que se valga de otra para cometerlo.

En este sentido, es importante mencionar que en el ámbito archivístico estos supuestos se pueden configurar al realizar alguna de las actividades archivísticas que se efectúan cotidianamente en los archivos.

130

---

Este delito se podría configurar al momento de pretender realizar una baja documental, pues si se destruye documentación solo porque ya no tenemos espacio en los archivos, sin considerar las vigencias documentales establecidas en la norma jurídica y además no nos apegamos a la normatividad establecida por el Archivo General de la Nación, y aunado al hecho de ser una decisión propia, se puede incurrir en una responsabilidad de carácter penal.

Por otra parte, si se utiliza ilícitamente la documentación conservada en los archivos con el objeto de sacarle provecho, como por ejemplo sacar un juego de fotocopias de un expediente o documento publico a cambio de una "pequeña mordida", dicha acción puede configurar este delito, además de existir la posibilidad de poderse tipificar el delito de cohecho .

Ocultar la información tiene que ver fundamentalmente como una forma de negar el servicio en los archivos, cuando se oculta un expediente es común que sea para darle ventaja a alguien en algún juicio o simplemente para retardar algún proceso ya sea de carácter administrativo, civil o penal.

Estas situaciones y otras de carácter más particular en los archivos de cada institución se podrían tipificar como ejercicio indebido del servicio público, por lo tanto, esto exige utilizar de manera lícita la información, para no caer en ninguno de estos supuestos.

Para este delito el Código Penal Federal establece una pena de 2 a 7 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de 2 a 7 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la administración pública.

### ***Robo de documentos públicos***

El Código Penal Federal en su artículo 367 establece que robo es el "apoderamiento de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley". Pero que es apoderarse de algo? y que es un mueble?. Por apoderamiento debe entenderse como "la aprehensión material de una cosa, con ánimo de obtener el dominio de la misma". Mientras que por muebles, a los "cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior". Entonces, robar consiste en apoderarse de una cosa ajena mueble sin el permiso del legítimo propietario.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Op. Cit.

La Ley General de Bienes Nacionales al determinar que tipo de cosas se sujetan al régimen de dominio público establece de manera implícita que es un bien mueble en el contexto archivístico. Esta ley establece que están sujetos al régimen de dominio publico "los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes[...] los archivos, las fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido[...]"

Entonces, los documentos, expedientes y archivos de oficinas públicas son considerados por la Ley de Bienes Nacionales como bienes muebles, por consiguiente estos son parte del patrimonio de la nación.

Una vez aclarado los conceptos de apoderamiento, de mueble y de mueble en el contexto archivístico, se procederá a analizar de manera mas especifica como se tipificaría el robo de documentos públicos.

El Código Penal Federal establece en su artículo 381 fracción XIV, que es robo de documentos públicos cuando el apoderamiento sea "de expedientes o documentos de protocolo, oficina o archivos públicos, de documentos que contengan obligación, liberación o transmisión de deberes que obren en expediente judicial, con afectación de alguna función pública"<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Op. Cit.

En este artículo se puede establecer que la configuración del delito de robo de documentos públicos, se puede dar en los casos siguientes:

1. Cuando el apoderamiento sea contra documentos o expedientes de oficina o archivos públicos.

2. Cuando el apoderamiento sea contra expedientes judiciales

Con respecto al inciso a), es importante mencionar que son documentos, expedientes y archivos públicos todos aquellos generados y conservados en las dependencias gubernamentales de cualquiera de los tres ámbitos de la administración pública, ya sea federal, local o municipal o en cualquiera de los poderes de la unión, sea ejecutivo legislativo o judicial.

El Código de Procedimientos Civiles en su artículo 129 establece que son documentos públicos "aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones"<sup>113</sup>

También establece que "la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes".

---

<sup>113</sup> Código de Procedimientos Civiles

Con respecto al inciso b), se debe entender por expediente judicial al conjunto de documentos generados en cualquiera de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y que contiene obligación, liberación o transmisión de deberes sobre un asunto legal en particular.

Entonces podemos afirmar que el robo de documentos públicos se encuadra en el momento en que una persona se apodera de estos sin el consentimiento del legítimo propietario (nación / estado), pues este es el único que puede disponer de ellos con arreglo a la ley. Y para poder ser considerados como documentos públicos deben estar firmados por funcionarios públicos o contener sellos que le den fe pública.

Por otra parte, el robo de expedientes judiciales se configura en el momento en que un individuo se apodera de un expediente o documento que se encuentre en los archivos u oficinas de algún órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, sin el consentimiento de quien puede hacerlo.

De acuerdo al Código Penal Federal este delito tiene una pena de 2 a 10 años de prisión y destitución e inhabilitación de 6 meses a 3 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

### ***Daño a propiedad ajena***

De conformidad con el artículo 397 fracción III del Código Penal Federal, comete el delito de daño a propiedad ajena "los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de "archivos públicos o notariales"<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Op. Cit.

De este artículo se puede establecer dos hipótesis normativas, que son las siguientes:

1. Comete este delito quien provoque incendio, inundación o explosión que causen "daño" a archivos públicos o notariales.

2. Quienes produzcan incendio, inundación o explosión que hagan "peligrar" archivos públicos y notariales.

De las dos hipótesis mencionadas se establece que para la configuración de este delito, se deben cumplir dos requisitos legales, 1) que el daño haya sido contra un archivo publico, es decir, que sea contra un archivo de alguna dependencia gubernamental que pertenezca a cualquiera de los poderes de la unión, sea ejecutivo, legislativo o judicial y 2) que la conducta realizada por el individuo haya sido contra un archivo que contenga documentos o expedientes de índole notarial, como puede ser el Archivo General de Notarias.

---

135

En cualquiera de los dos casos se puede tipificar el delito de daño a propiedad ajena, en contra de archivos públicos o notariales.

Se debe entender por daño como al "detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona". En Derecho civil, la palabra "daño" representa al detrimento, perjuicio menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes.

Rafael Piña Varo, en su Diccionario de Derecho, define el daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.<sup>115</sup>

Con base en estas tres definiciones, el concepto de daño deberá entenderse como la pérdida material sufrida por culpa de otro. El daño puede provenir de dolo, de culpa o de caso fortuito o fuerza mayor, según el grado de malicia, negligencia o casualidad entre el autor y el efecto. En principio, el daño doloso obliga al resarcimiento y acarrea una sanción penal; el culposo suele llevar consigo tan solo indemnización, y el fortuito exime en la generalidad de los casos.

Luego entonces, el delito de daño a propiedad ajena en archivos públicos y notariales se configura en el momento en que la provocación del incendio, la inundación o la explosión causen la pérdida material de una parte o de todo un acervo documental.

---

136

Por otra parte, el concepto de peligro debe entenderse "como el daño potencial que puede surgir por un proceso presente o evento futuro". Es decir, es la posibilidad de corra riesgo la integridad física de un objeto.

Cuando la conducta del individuo solo ponga en peligro potencial el estado físico de los archivos públicos o notariales, es decir, solo los pondría en riesgo pero jamás les provocaría un daño material, estaríamos ante la segunda hipótesis normativa mencionada en párrafos anteriores.

---

<sup>115</sup> Díaz de León Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal". T.I., Editorial Porrúa, México 1986.

A mayor abundamiento, la configuración del delito de daño a propiedad ajena con respecto a archivos públicos y notariales en esta segunda hipótesis normativa, se puede dar en el momento en que el sujeto activo del delito produzca un incendio, una inundación o una explosión que ponga en peligro la integridad física de algún archivo público o notarial.

Un caso típico, y que sirve de ejemplo, es cuando las personas fuman al interior de los archivos, si bien es cierto, que al hacerlo no causan ningún daño material al acervo documental, también lo es que, el hecho de tener un cigarro prendido es un peligro potencial de que se pueda provocar un incendio de dimensiones importantes.

El daño a propiedad ajena contra archivos públicos y notariales se puede tipificar en el momento en que se produzca un incendio, una inundación o una explosión que cause una pérdida material a un archivo público o notarial y otra, en el momento en que produzca estas tres acciones, pero solo se ponga en peligro potencial la integridad física del acervo documental.

Por lo anteriormente comentado, es importante conocer las disposiciones jurídicas que regulan los archivos públicos tanto en el ámbito administrativo como en el penal.

Hay sanciones que van desde la destitución del puesto hasta la prisión preventiva, por lo tanto, no hay que echar "en saco roto" las cuestiones ya comentadas, pues no debemos olvidar que "la ignorancia de la ley no exime del delito", es decir, por el hecho de no conocer o ignorar la ley no se te pueda juzgar o culpar por alguno, por lo tanto debemos tomarle la importancia debida a este tipo de situaciones.

### 4.3 De las Responsabilidades Administrativas.

Antes de desarrollar el punto del presente tema, debemos de conocer el concepto de Servidor Publico, siendo así que en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 108, se resalta al servidor público, a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un empleo o cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica Federal, Estatal o en el Distrito Federal, así como, a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones. Es decir que, el concepto integra a los funcionarios y empleados de todos los niveles al servicio del Estado.

Es por ello que podemos señalar que el Servidor Público, es una persona que brinda un servicio de **utilidad social**. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda recibir el sujeto por este trabajo).

Los Servidores Públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El Servidor Público suele administrar recursos que son estatales o municipales y, por lo tanto, pertenecen a la sociedad. La malversación de fondos y la corrupción

son delitos graves que, cometidos por un servidor público, atentan contra la riqueza de la comunidad.

El hecho de manejar recursos públicos confiere una responsabilidad particular a la labor de los servidores públicos. Su comportamiento debería ser intachable, ya que la sociedad espera su honestidad, lealtad y transparencia.

### I. **Concepto.**

La definición de responsabilidad en general es la obligación de responder por los daños y perjuicios causados por autoridades, funcionarios o servidores públicos, pero que esta es de diversos tipos ya sea penal, civil, administrativa, política o laboral. Por otra parte, como concepto vulgar se considera la obligación de reparar y satisfacer la indemnización debida, a causa del daño producido. Ahora bien en la actualidad se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporte su empleo, cargo o comisión. Y de acuerdo con J. Jesús Orozco Henríquez resulta deseable que esta denominación (de servidores en lugar de funcionarios) contribuya no solo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud de nuestro Estado de Derecho.”<sup>116</sup>

<sup>116</sup>Orozco Henríquez J. Jesús, “Derechos del Pueblo Mexicano”. Tomo X., Editorial Porrúa, México 2000, p689.

Teóricamente el Estado debe contar con suficientes recursos económicos para financiarse a si mismo y financiar las necesidades del pueblo, además de contar con suficiente poder.

No obstante, desafortunadamente esos elementos han generado en nuestro país una tendencia negativa de diversos servidores públicos de diferentes épocas con propósito de beneficiarse de dichos recursos y poder, provocando actos de corrupción que laceran a los gobernados. Pero lo mas lacerante o al menos lo mas triste es que antes estos actos subsiste todavía en México la impunidad. Ante esta situación se requiere analizar más a fondo la eficacia de nuestras variadas disposiciones legales respecto a los supuestos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos para poder aplicarlas correctamente y no caer en errores como hasta ahora parece que ha ocurrido.

El mismo J. Jesús Orozco Henríquez, en los comentarios que hace en torno a las responsabilidades de los servidores públicos, en la colección "Derecho del Pueblo Mexicano", Tomo X, opina que "el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos".<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Ibid. 688

Así, se ha buscado que los trabajadores del Estado estén sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública debido a la particular situación que presentan. En este sentido, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, provocan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, que van de acuerdo a los órganos que intervienen, al régimen legal aplicable, a los procedimientos para su aplicación, y a la jurisdicción cuya competencia corresponde. En el mismo sentido, Gabino Fraga reitera que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, misma que puede ser de orden civil, de orden penal<sup>118</sup>, o de orden administrativo. Dicho de otra forma, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal, pudiendo ser sancionables todas de manera independiente por la autoridad competente.

Así, una de las premisas fundamentales de nuestro sistema democrático es que se integra por cinco diferentes tipos de responsabilidades, donde la penal y civil están reguladas por las leyes de la materia correspondiente. Por su parte, la política se encuentra reglamentada en nuestra Constitución y en la Ley de Servidores Públicos, la administrativa, con el mismo antecedente esta reglamentada en la vigente Ley de Servidores Públicos, y la laboral en la Ley Federal del Trabajo. Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que cuando los servidores públicos provocan daño o lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal, y les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realiza funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen desempeño de los

asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estado les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

En suma, existen diversas legislaciones que aplican de conformidad al tipo de responsabilidad en la que incurran los servidores públicos dentro del Estado de México, como son el Código Penal, el Código Civil, y la Ley Federal del Trabajo, y las más específicas, como son la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, pero para saber cual aplica en cada caso específico, se tiene que identificar los elementos que den lugar a los tipos de responsabilidades que existen, como se hace a continuación.

## II. Clasificación.

### **Responsabilidad Política.**

El juicio político se presenta como instrumento para remover a los servidores públicos (de alta jerarquía) previstos en el artículo 110 Constitucional (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

<sup>118</sup>Fraga Gabino, *“Derecho Administrativo”*. Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1984, p169.

En nuestro país, la responsabilidad política de los servidores públicos la encontramos en la fracción I del artículo 109 Constitucional que señala que “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

De conformidad con el artículo 110 de nuestra Carta Magna, los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política susceptibles de juicio político a través de las Cámaras de Diputados y Senadores de acuerdo con la clasificación respecto a los altos funcionarios son:

- 1) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3) Consejero de la Judicatura Federal;
- 4) Secretarios de Despacho;
- 5) Jefes de Departamento Administrativo;
- 6) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 7) Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 8) Procurador General de la Republica;
- 9) Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 10) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- 11) Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- 12) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 13) Consejero Presidente;
- 14) Consejeros Electorales;
- 15) Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;

16) Magistrados del Tribunal Electoral; y

17) Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Respecto de los altos funcionarios diferentes a los de la esfera federal, no susceptibles de juicio político a través de las Cámaras de Diputados y Senadores, sino de las legislaturas locales, aunque solo a instancia declarativa de la Cámara de Diputados son los siguientes:

- 1) Gobernadores de los Estados;
- 2) Diputados Locales;
- 3) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; y en su caso,
- 4) Miembros de los Consejeros de las Judicaturas Locales.<sup>119</sup>

En general, los sujetos del juicio político son servidores públicos con facultades de gobierno y de administración y que por su actuación poder ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, en consecuencia no todos los servidores públicos podría incurrir en este tipo de responsabilidad. En el caso de los funcionarios locales existe la posibilidad política por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; no obstante el primer problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación para proceder al juicio político, por lo que esto crea una laguna legal que muchos servidores públicos corruptos usan como arma para evadir su responsabilidad y escapar de la ley o en otros casos con la certeza de que a través de un procedimientos de desafuero para ser llevado a la justicia del fuero común, difícilmente se producirá por implicar posiciones políticas partidistas de los legisladores. Por tanto, desde aquí podríamos dudar ya de la eficacia de

nuestro sistema de responsabilidad, específicamente de la Ley y sus mecanismos de aplicación para determinar la procedencia.

Respecto al mismo juicio político es importante mencionar que de acuerdo a nuestra Carta Magna, cualquier ciudadano, bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrán formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que actuara como órgano instructor y de acusación, para ser desahogada ante el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación en su caso del ilícito, dando audiencia al inculpado, para enseguida formular conclusiones, determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo supuesto se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá formularse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigirá en Órgano de Acusación, examinara el expediente y escuchara los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designara una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores. Después la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiara el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulara sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigirá en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuchen a las partes, para que a continuación se proceda a la votación, que determinara el resultado con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en

que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inicio la instrucción.

En este marco, concluimos de acuerdo con J. Jesús Orozco Henríquez que es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor publico de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto en el Artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor publico responsable políticamente, y solo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor publico, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios (si bien es probable que en este ultimo caso se solicite solo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor publico responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos cámaras del Congreso.

---

146

Finalmente, como se puede observar, respecto a la responsabilidad política o juicio político, nuestra Constitución, así como la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios son extensas en relación al procedimiento, pero hasta la fecha a pesar de algunos actos de corrupción que caen dentro de las conductas que afectan intereses públicos fundamentales su aplicación no ha prosperado, de hecho solo han existido pocos casos durante la historia y los mismos se han quedado en la etapa inicial.

<sup>119</sup>Orozco Henríquez J. Jesús, “Derechos del Pueblo Mexicano”. Tomo X., Editorial Porrúa, México 2000, p689.

Por lo que procede reiterar nuestro cuestionamiento respecto a la eficacia jurídica de este juicio en nuestros tiempos, dentro del sistema de responsabilidades y más aun por la situación que se vive ante el fenómeno de la corrupción y la impunidad.

### **Responsabilidad Administrativa.**

Algunos tratadistas piensan que a través del tiempo han existido desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, puesto que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral. Al respecto, Fix-Zamudio opina que “en realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no solo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público<sup>120</sup>. Opinión que considero muy acertada, puesto que ha sido hasta últimamente que hay interés por profundizar en el tema y las disposiciones administrativas han sido mas claras y especificas respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

<sup>120</sup>FixZamudio, Hector, “Las Responsabilidades de los Servidores Publicos en el Derecho Comparado”, Las Responsabilidades, Editorial Porrúa, México 1984, p60.

Por tanto, es en el Artículo 109 Constitucional, fracción III, donde encontramos la base jurídica de la responsabilidad administrativa, misma que a la letra dice: “Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.” Pero debe hacerse notar que la ley no define ninguno de estos conceptos como tal, por tanto, como e el caso del juicio de responsabilidad, específicamente la administrativa, debe tratarse estos cinco valores que menciona dicho artículo. Toda vez que en muchas ocasiones se presta a confusión de la cual a veces deriva como consecuencia que haya impunidad. Así, aplicándolo a la realidad, es frecuente oír el insistente lamento de que vivimos en una crisis de valores, en lo que los agentes comprometidos en la realización de la justicia –caen en renuncia en el desempeño de sus funciones, que trae aparejado un quiebre en el procedo de hacer justicia.

Pero no resulta fácil discernir y emitir un juicio riguroso, pues por una parte se escucha la voz tronante que denuncia una avalancha corruptiva, y por otra aparece el apático conformismo que lleva a un inerme inmovilismo.

Es importante señalar que las obligaciones de los servidores públicos que se encuentran establecidas, en el caso del Estado de México, en la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, actualmente muchas de las obligaciones no son tomadas en cuenta en las revisiones por no implicar manejo directo de recursos, de hecho son violentadas provocando corrupción de legalidad. Por tanto es necesario que el servidor público tenga muy en cuenta cada una de sus obligaciones antes de realizar sus actos.

Como resultado de lo expuesto, considero muy acertada la opinión que hace J. Jesús Orozco Henríquez sobre el régimen de responsabilidades administrativas que refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevo canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; así mismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos, porque representan omisiones a la legalidad y afectación a la eficacia, mas allá de las situaciones de conflictos materia del ámbito laboral.

Ahora bien, en el Estado de México evidentemente los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo al Artículo 2 de la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios: “Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

También quedan a dicha Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargos a dichos recursos”.

Respecto a las sanciones por infracciones administrativas, éstas se encuentran previstas en el Artículo 49 de la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Sin embargo, es necesario hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, incluye en su caso la reparación del daño que se hubiere causado al Estado o a nombre de este a un tercero que le cobre, que aunque se identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

En conclusión considero que la responsabilidad administrativa es de gran importancia, dado que se encuentra corrupción a gran escala dentro de nuestra Administración Pública; además de que existe un gran problema como es el que muchos de nuestros servidores públicos no conocen sus obligaciones, por tanto es en esta área donde hay que hacer una gran labor preventiva a través de los diversos mecanismos de control sustentados en las leyes de Administración Pública, Entidades Paraestatales, Contabilidad y Gastos Públicos, de Presupuesto, etc.,....antes de las responsabilidades; para evitar que nuestros servidores públicos incurran en corrupción y se ocupen realmente del servicio publico.

### **Responsabilidad Penal.**

Dentro de la fracción II del Artículo 109 Constitucional encontramos el fundamento de la responsabilidad penal que dice: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor publico será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

A continuación procedo a mencionar los tipos de delitos que pudieran cometer algún servidor público con motivo de su desempeño:

1. Ejercicio indebido de servicio publico;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones publicas;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de sus funciones;
8. Trafico de influencia;
9. Cohecho;
10. Peculado;
11. Enriquecimiento ilícito.

Es de señalar que en el Estado de México, los tipos de delitos más comunes de los servidores públicos de acuerdo al Código Penal de la entidad son:

#### **COHECHO.**

Artículo 129.- Incorre en el delito de cohecho, el servidor publico que solicite u obtenga para si o para otro u otros, de los particulares o de otros servidores públicos, por si o por interpósita persona, dadivas de cualquier tipo, en numerario o en especie para permitir, realizar u omitir un acto o actos lícitos o ilícitos, relacionados con sus funciones.

Artículo 130.- También incorre en cohecho, el servidor publico que con el propósito de obtener dadivas de cualquier tipo, realice dolosamente alguna de las siguientes conductas:

I. impedir u obstaculizar a cualquier persona mediante actos u omisiones indebidos la presentación de peticiones, escritos o promociones; y

II. retardar o negar a cualquier persona el curso, despacho o resolución de los asuntos, de las prestaciones o de los servicios que tenga el deber de atender.

## **INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES PÚBLICAS**

Artículo 132.- comete el delito de incumplimiento de funciones publicas, el servidor publico que incurra en alguna de las conductas siguientes:

I. Omitir la denuncia de alguna privación ilegal de la libertad de la que tenga conocimiento o consentir en ella, si esta dentro de sus facultades evitarla;

II. Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro de una contribución fiscal o utilizar el auxilio de la fuerza publica para tal objeto;

III. El defensor de oficio que habiendo aceptado la defensa de un inculpado, la abandone o descuide por negligencia; y

III. Omitir la denuncia o querrela de algún ilícito del que tenga conocimiento, cometido en perjuicio o en contra de la administración publica estatal o municipal.

## **ABUSO DE AUTORIDAD.**

Artículo 136.- Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor publico que

incurra en alguna de las siguientes conductas:

I. El que en razón de su empleo, cargo o comisión realice un hecho arbitrario o indebido;

II. Cuando en razón de su empleo, cargo o comisión violentare de palabra o de obra a una persona sin causa legítima;

III. Cuando sin causa justificada retrase o niegue a los particulares la protección o servicio que sea su obligación prestar, o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando teniendo bajo su mando una fuerza pública, se niegue a auxiliar a alguna autoridad competente que lo requiera;

V. Cuando siendo responsable de cualquier establecimiento de detención preventiva o administrativa reciba en calidad de detenida, arrestada o interna, sin orden de autoridad competente a una persona, o la mantenga privada de su libertad, sin poner en conocimiento el hecho a la autoridad que corresponda; niegue que se encuentra detenida, arrestada o interna, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por autoridad competente dentro del término legal;

VI. Cuando por sí o a través de otra persona, ejerciendo violencia física o moral, desaliente o intimide a cualquier persona para impedir que esta o un tercero denuncie o formule querrela, informe sobre la presunta comisión u omisión de una conducta delictiva o de la que pudiera resultar responsabilidad administrativa;

VII. Cuando realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de la persona que presente la querrela o denuncia a que se refiere la

fracción anterior, o contra de algún tercero con quien dicha persona guarde vinculo familiar de negocio o afectivo;

VIII. Cuando se detenga a una persona durante la averiguación previa fuera de los casos previstos por la ley; la retenga por mas de cuarenta y ocho horas o de noventa y seis en los casos de delincuencia organizada; la consigne sin que preceda denuncia, acusación o querrela; o la mantenga en incomunicación;

IX. Cuando sin orden de la autoridad competente, obligue a los particulares a presentar documentos o realice la inspección en bienes de su propiedad o posesión; en incomunicación; vinculo familiar, de negocio o afectivo; y

X. Cuando después de haber ejecutado una orden de aprehensión, no ponga al inculpado a disposición del juez sin dilación alguna.

XI. Los servidores públicos del instituto de servicios periciales que indebidamente:

a) Destruyan, alteren o sustraigan documentos del registro;

b) Retengan, modifiquen o divulguen información; y

c) Expidan certificaciones de inscripción que obren en el registro.

XII. Cuando el personal al cuidado o disposición de los registros de audio grabación y videograbación de los juicios orales, haga uso indebido de los mismos, los sustraiga, entregue, copie, reproduzca, altere, modifique, venda o facilite información contenida en aquellos o parte de la misma o de cualquier otra forma los utilice para fines distintos a lo previsto por la ley.

Artículo 137.- Comete el delito de abuso de autoridad con contenido patrimonial, el

servidor publico que utilice el cargo o la función que desempeñe para obtener la entrega de fondos, valores o cualquiera otra cosa que no le haya sido confiada, para aprovecharse o disponer de ella en su favor o de alguna otra persona o que obtenga, bajo cualquier pretexto, para si o para un tercero, parte de los sueldos de un subalterno, dadivas u otros servicios indebidos.

### **TRAFICO DE INFLUENCIA.**

Articulo 138.- Incurre en el delito de trafico de influencia, el servidor publico que por si o por interpósita persona promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y obtenga por ello un beneficio económico o de otra naturaleza.

### **PECULADO.**

Articulo 140.- Comete el delito de peculado, el servidor publico que disponga en beneficio propio o indebidamente para terceros con o sin animo de lucro, de dinero, rentas, fondos o valores, o sus rendimientos que tenga confiados en razón de su cargo, ya sean del estado, municipios, organismos auxiliares, empresas de participación municipal mayoritaria, o fideicomisos públicos.

### **ENRIQUECIMIENTO ILICITO.**

Articulo 141.- Comete el delito de enriquecimiento ilícito, el servidor publico que obtenga un lucro evidentemente desproporcionado con la percepción que su

empleo, cargo o comisión, tenga asignada presupuestariamente, sin demostrar la honesta procedencia de sus bienes.

Podemos decir que en nuestro Estado se cometen diariamente por nuestros servidores públicos alguno de estos delitos, pero existe un grave problema desde otra perspectiva, pues no solo existe el servidor público corrupto, ya que frente a éste existe casi siempre un ciudadano que corrompe, provocando todo esto un círculo vicioso que nos lleva a un país enlistado entre los corruptos sin que sea consuelo el lugar que ocupamos, y otro lado también se cuenta con alto índice de impunidad, agravándose el problema, ya que a pesa de que la ley, es este caso penal, nos indica el tipo penal de cada delito, sucede que muchos ciudadanos a veces no denuncian pero no trasciende por que has otros servidores públicos que también son parte de la cadena de corrupción y no siguen el proceso correctamente.

Al igual es de observa que para estos delitos, la ley aplica sanciones como privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones, así como el decomiso de bienes cuyo legal procedencia no se logre acreditar. Pero hay que hacer varias reflexiones, la primera sería que pocas veces se logra acreditar la existencia del delito en que incurrieron los servidores públicos y en consecuencia no procede ninguna sanción y la segunda es que cuando por fin después de todo un proceso se logra acreditar la existencia del delito, la mayoría de los servidores públicos que incurrieron en responsabilidad sales con sanciones mínimas. Por tanto, hay que preguntarse si realmente las sanciones son eficaces para combatir delitos y principalmente la corrupción, y si nuestro sistema de justicia es lo suficientemente imparcial respecto de altos funcionarios.

## **Responsabilidad Civil.**

En el artículo 109 Constitucional establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos pero no se define la responsabilidad civil. Solamente en el párrafo octavo del Artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante una demanda. También dispone que “en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”, misma que es conocida también como desafuero. Podemos decir que la responsabilidad civil se da por causar daños o perjuicios, valuables monetariamente.

157

---

Conforme a lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares.

Es por ello que se puede decir que los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, lo que provoca una responsabilidad resarcitoria, solo que esta se manifiesta en el ámbito administrativo, que se regula en las leyes y procedimientos administrativos.

## **Responsabilidad Laboral.**

Podemos decir que la responsabilidad laboral deriva del trabajo que se presta de manera persona, subordinada mediante el pago de un salario o sueldo dependiente de un patrón. Es evidente que esta relación laboral, sea en el marco del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, o del apartado "B" del mismo artículo, se actualiza como responsabilidad, conocida como laboral, cuando se produce el incumplimiento en el trabajo o en relación con el, de cualquiera de las obligaciones o violaciones a las prohibiciones que se establecen en esta Ley, en el Contrato Colectivo de Trabajo o Reglamento o Manual Interior de Trabajo, sea para trabajadores de base o de confianza, o a un Reglamento General para todos los trabajadores.

Esta responsabilidad laboral, permite la patrón, sancionar al trabajador, según la gravedad de la causa con amonestación verbal o escrita, suspensión de uno a cinco días hábiles y, si falta lo amerita, se podría rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón con base a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, de tal manera que esta pena máxima conocida como rescisión de la relación laboral libera al patrón de pagar a su trabajador despido, indemnización alguna por el despido a que da origen la responsabilidad en que incurre el trabajador, y es aplicable tanto para los servidores públicos, es decir, aquellos del sector publico como en las propias empresa regidas por la Ley Federal del Trabajo, de manera independiente a cualquier tipo de responsabilidad.

Podemos finalizar manifestando que una vez acreditada la responsabilidad administrativa de los servidores públicos una vez agotado en todas y cada una de sus partes el procedimiento, las sanciones que puede aplicar la Controlaría Interna Municipal bajo su criterio observando lo contemplado en la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, son las siguientes:

- I.- Amonestación.
- II.- Suspensión de empleo, cargo o comisión.
- III.- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- IV.- Sanción Económica.
- V.- Inhabilitación temporal, para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público.
- VI.- Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

#### **4.4. De las Sanciones por Incumplimiento a las Obligaciones de un Servidor Público.**

159

---

De acuerdo con la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, estos últimos al incurrir en un delito y previos los trámites de ley conforme al procedimiento administrativo se hacen acreedores a sanciones las cuales a continuación se enlistan.

### ***LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS***

***ARTÍCULO 13.-*** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

160

---

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

**ARTÍCULO 14.-** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

**ARTÍCULO 15.-** Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

**ARTÍCULO 16.-** Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

164

---

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.<sup>121</sup>

De acuerdo a lo anterior se concluye que ante la falta de actividad o desempeño dentro de las funciones de los servidores públicos los gobernados tenemos la obligación y el derecho de reclamar esta inactividad, y con ello iniciarles un procedimiento para que así se vaya cumpliendo cabalmente con su cometido, que lo es el servir al pueblo.

## CAPITULO QUINTO. CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Es de señalara y entenderse que el Municipio es considerado como una personificación jurídica de un determinado grupo social humano, el cual esta interrelacionado por diferentes razones, entre las cuales destacan la de afinidad permanente en un territorio proporcionado, este territorio contempla o cuenta con un gobierno autónomo y propio, el cual es sometido a un orden jurídico específico con el un fin primordial el cual consiste en preservar el orden público y asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables que requiere la comunidad, bajo personal capacitado denominado servidores públicos, quienes en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, deben de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se rigen en el servicio publico a fin de evitar la corrupción en el ejercicio de la función publica.

**SEGUNDA.-** En el segundo capítulo se desarrollo la figura del Ministerio Público, que tiene como base jurídica Nuestra Carta Magna, el cual es considerado para la doctrina como "una institución dependiente del Estado que actúa en representación de la sociedad para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes"; además que tiene deferentes facetas o investiduras entre las cuales se destacan como un órgano investigador y por otra como representante de la sociedad ante la autoridad judicial.

**TERCERA.-** En ese orden de ideas tenemos que en nuestra capítulo tercero encontramos las bases de la contraloría interna dentro de un municipio, la cual se

creó para la regularización de las actividades de los servidores públicos para con los gobernados, además para la necesidad de un control dentro de la administración pública basado en la **CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL**, estableciéndose su base, estructura jurídica y regulación legal; y que en el ejercicio de sus atribuciones, pueda fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecten irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado.

**CUARTA.-** Por último se maneja el tema del delito, así como las responsabilidades del servidor público y sus respectivas sanciones administrativas, teniéndose primeramente que el delito se puede dividir en dos sentidos, el primero en sentido formal que se lo da u otorga la ley mediante la amenaza de una pena por la ejecución u omisión de ciertos actos; y el segundo en sentido sustancial, al constituirse los elementos del delito; por lo que sin una ley que sancione una determinada conducta no es posible hablar de un delito, como quedo establecido en el presente trabajo. Y por lo que respecta a la responsabilidad del servidor público y sus sanciones, podemos decir, que es hacer saber a la ciudadanía sobre la función del servicio que desempeñan cada uno de los servidores públicos, exigiéndoles el debido cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de cada uno, en beneficio de un Estado de Derecho, evitándose con ello actos de impunidad.

Es por lo anterior que ante la presencia de algún delito cometido por un servidor público y es detectado por la contraloría interna municipal, esta última tiene la obligación de poner del conocimiento de forma inmediata al Ministerio Público, a

fin de que conozca de los hechos delictuosos cometidos por el servidor público en el ejercicio de sus funciones y sean sancionado penalmente, ya que muchas veces únicamente son sancionados administrativamente.

De igual manera en virtud de que en nuestro país se cometen diariamente por nuestros servidores públicos diversos actos o hechos delictuosos, que si bien es cierto podemos decir que no solo existe el servidor publico corrupto, también se tiene la existencia casi siempre de un ciudadano que corrompe, provocándose con ello un circulo vicioso, que se debe eliminar al dar vista de forma inmediata al Ministerio Publico del ilícito cometido por el servidor publico.

Además que dado que encontramos corrupción a gran escala dentro de nuestra Administración Publica, ya que muchos de los actos o hechos delictuosos cometidos por los servidores públicos, no se le da del conocimiento al Ministerio Publico, pues la queja o denuncia es iniciada como un procedimiento administrativo que las mayores veces termina en la sanción mínima que es una simple AMONESTACION.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1999.
- 2) Alcántara Zamora y Castillo, Niceto. "Derecho Procesal Penal Mexicano", 2<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1985.
- 3) Arilla Bas, Fernando, "El Procedimiento Penal en México", Edit. Porrúa, Décimo sexta Edición, México, 1996, 431 p.p.
- 4) Barrita López, Fernando A., Averiguación Previa, 4<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1997.
- 5) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1996.
- 6) Castro Juventino V. "El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones", México, Porrúa, 1985.
- 7) Cesar Augusto Osorio y Nieto. "La Averiguación Previa". Ed. Porrúa, México, 2002.
- 8) Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1995.
- 9) Cruz Agüero, Leopoldo de la, Procedimiento Penal Mexicano, 1<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1997.

- 10) Díaz de León Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal". T.I., Editorial Porrúa, México 1986.
- 11) Fernández Ruiz Jorge. "Régimen Jurídico Municipal en México". Edit. Porrúa, México.
- 12) Miguel Ángel Castillo Soberanes, "El monopolio del Ejercicio de la Acción Penal", Edit. Porrúa.
- 13) Margáin Manatou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, 2ª ed., Porrúa, México, 1997.
- 14) Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1991.
- 15) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed, Porrúa, México, 1985.
- 16) Pina, Rafael y Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, 24ª ed., Porrúa, México, 1995.
- 17) Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 18) Sierra Rojas, Andres, Derecho Administrativo. Primer Curso, 18ª ed., México, 1997.

## LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**
- **Código Penal para el Estado de México.**
- **Ley Orgánica de la Procuraduría del Estado de México.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**
- **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.**